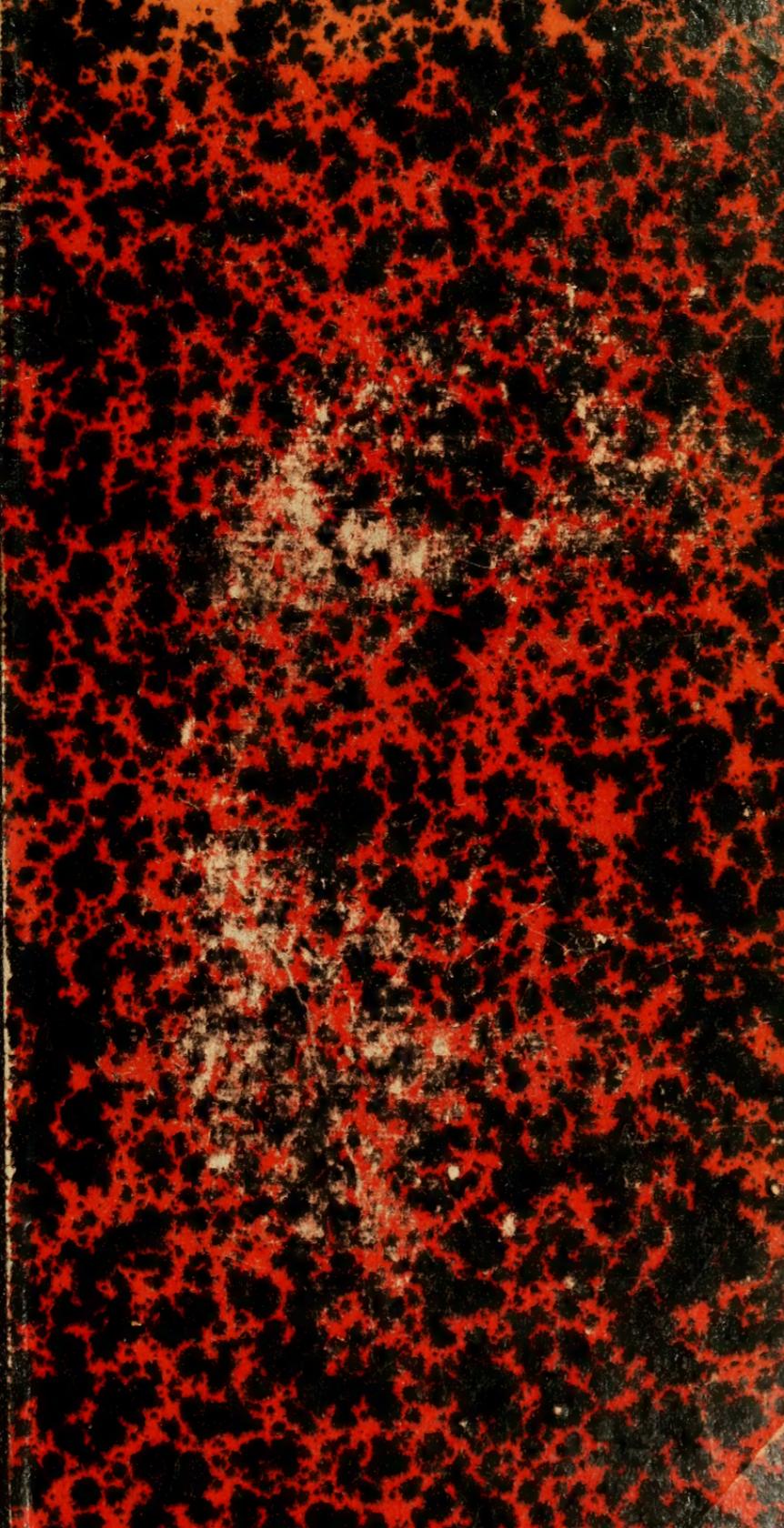


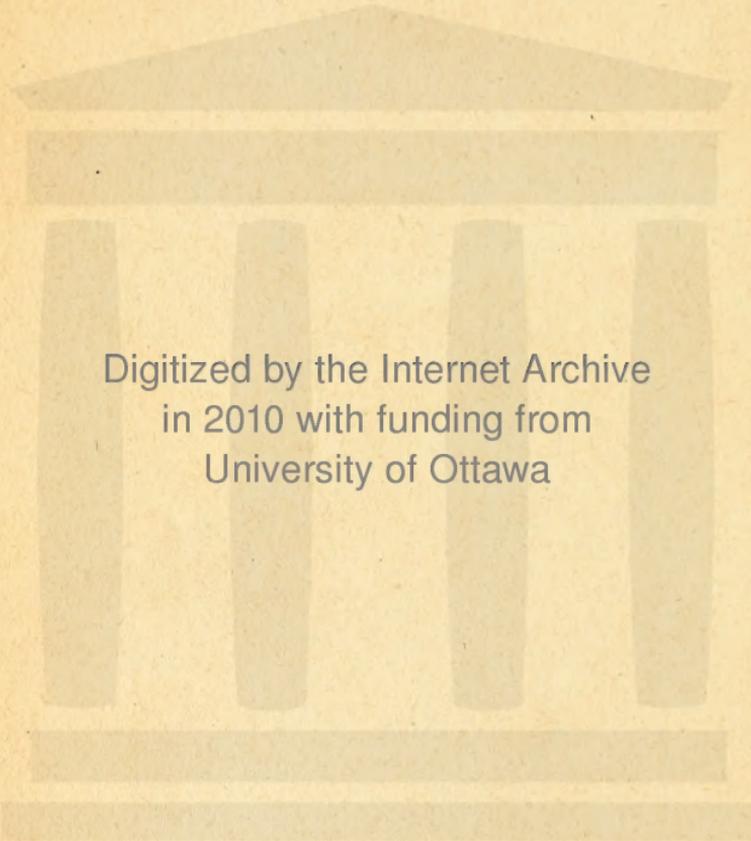


3 1761 04115 9591









Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of Ottawa

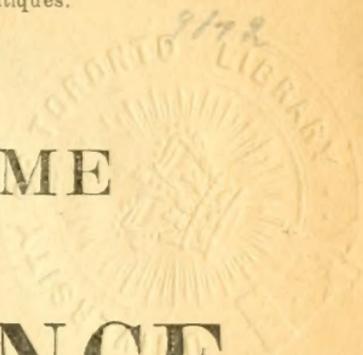
285p

Barthélemy, Joseph

JOSEPH-BARTHÉLEMY

Professeur adjoint à la Faculté de droit de Paris
Professeur à l'École libre des Sciences politiques.

UOT



LE PROBLÈME

DE LA

COMPÉTENCE

DANS LA

DÉMOCRATIE

Cours professé à l'École des Hautes-Études sociales
pendant l'année 1916-1917.

171077.

11. S. 22.

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

408, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 408

1918

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation
réservés pour tous pays.

LE PROBLÈME DE LA COMPÉTENCE DANS LA DÉMOCRATIE

INTRODUCTION

SOMMAIRE

1. — La guerre a porté au premier rang le problème de la compétence dans le gouvernement des nations.
2. — Condamnations sommaires prononcées contre la démocratie ; elle aurait une tendance marquée à choisir, pour assurer les fonctions de l'État, les individus les moins aptes intellectuellement et moralement.
3. — Le double aspect du problème de la compétence : 1° le problème de la technicité : amateurs ou professionnels ; 2° le problème de la capacité : le choix des plus aptes soit parmi les amateurs, soit parmi les professionnels.
4. — Nécessité d'une place faite aux amateurs dans toute nation libre : le politique et le technique, l'absence de mètre pour les hautes capacités.
5. — L'amateurisme dans les démocraties de l'antiquité : il est impuissant à sauver Athènes et à servir la politique de la grandeur romaine.
6. — Le principe d'égalité amène les démocraties à négliger les différences de capacité d'homme à homme.
7. — La démocratie tend à rendre la technicité plus nécessaire dans le gouvernement, et cependant l'exige moins chez les gouvernants.

§ 1.

Les grandes crises imposent, aux nations qu'elles secouent, un large examen de conscience qui pénètre jusqu'aux fondements mêmes de leur vie et les obligent à

« repenser » les principes premiers de leurs institutions. La guerre est une grande renouveleuse de questions. L'épouvantable cataclysme déchaîné sur le monde par le crime de l'agression allemande a soulevé, dans toutes les branches des connaissances humaines, des problèmes nouveaux, a révélé dans les problèmes anciens des aspects inconnus, ou bien a impérieusement appelé sur eux l'attention générale. Dans le domaine des sciences politiques, un des problèmes ainsi portés par la guerre au tout premier plan de l'actualité est celui de la compétence des hommes sur qui pèse la lourde responsabilité de diriger, au milieu de tant d'écueils, les destinées de la nation. La guerre tend, de plus en plus, à être autre chose que le conflit des armées ; elle est le choc des nations elles-mêmes, avec toutes leurs ressources morales, économiques, politiques. Elle met face à face, dans une sorte de rivalité tragique, les gouvernements et les institutions, les gouvernants et les administrateurs.

Et dès lors s'impose aux nations ce problème angoissant de savoir si leur organisation politique possède cette vertu de confier leur fortune aux plus dignes, aux plus aptes.

Ceux notamment qui aiment, dans la démocratie, ses conséquences fécondes de liberté et de justice sociale se demandent, non sans angoisse, si elle s'est montrée impuissante à porter à sa tête les hommes les plus capables de la sauver à travers tant de périls. A-t-elle trouvé d'autre part une formule satisfaisante des rapports entre ceux qui gouvernent par la volonté ou par la faveur du peuple et d'autre part les techniciens qui connaissent les problèmes pour les avoir étudiés ? La guerre a ainsi posé, sans qu'il ait été résolu d'une façon très nette, le problème des rapports entre le pouvoir politique et les techniciens militaires.

Mais ces problèmes, que la guerre a rendus tragiques, sont de tous les temps et de tous les ordres d'activité publique. Ils continueront à se poser après notre victoire quelle qu'en soit l'étendue. Pour n'être pas absolument de la même nature, les questions de la paix ne

seront pas plus faciles que celles de la guerre. Il s'agira de faire face à un passif qui aurait donné le vertige aux financiers les plus hardis du siècle dernier ; il faudra reprendre depuis les fondements, en reconstruisant tous les gros murs, l'édifice économique, financier de la France ; il faudra renouveler son outillage national. Je ne parle pas ici d'une crise morale et sociale toujours possible après un pareil ébranlement. Il y a donc une œuvre formidable à accomplir. Le pays n'en viendra à bout que s'il en charge, non point les premiers venus qui flatteraient ses passions ou ses préjugés, mais de véritables compétences. Il n'y a pas de problème à la fois plus ancien et plus actuel que le problème de la compétence dans la démocratie.

§ 2.

Nous employons ici le mot de « compétence » non point avec la signification spéciale qu'il prend dans la terminologie juridique, mais avec le sens général que lui donne le langage courant : nous considérons la compétence non point comme le droit conféré par la loi d'accomplir certains actes juridiques, mais bien comme l'habileté particulière, l'aptitude intellectuelle et morale, à s'acquitter convenablement d'une tâche donnée. En nous cantonnant sur le terrain des principes — *summa sequar fastigia rerum* — nous rechercherons quelles qualités, quelles conditions de capacité la démocratie exige des hommes appelés à assurer les grandes fonctions de la vie publique : légiférer, gouverner, administrer, juger.

Des condamnations sévères ont été sur ce point, comme sur tant d'autres, prononcées contre la démocratie. Dans un petit livre plein de verve, d'esprit, et d'ailleurs fortement nourri d'idées, Émile Faguet relevait comme l'un des traits, l'une des tares de la démocratie : *le culte de l'incompétence*. L'expression indique que la démocratie aimerait à trouver, chez ceux qu'elle appelle aux fonctions publiques, l'absence des qualités

nécessaires pour les bien remplir. Un des plus lettrés, des plus fins, des plus distingués, et aussi des plus spirituels parmi nos parlementaires ne va pas aussi loin dans la sévérité : il ne prétend pas que notre régime recherche volontairement l'incompétence, mais seulement — et c'est assez — qu'il est indifférent à la compétence. Je fais allusion à la formule due à M. Ch. Benoist, et qui a atteint aussitôt toute la fortune que méritait sa frappe parfaite : « N'importe qui étant bon à n'importe quoi, on peut, n'importe quand, le mettre n'importe où¹. » Ce mot, lancé au cours de la troisième année de la guerre, tendait à qualifier toute une politique qui aurait été suivie depuis longtemps et que n'aurait pas interrompue l'agression allemande. L'« amateurisme » (pour employer une expression devenue courante dans la presse anglaise) aurait été la règle dans la conduite gouvernementale de la guerre et expliquerait que la vaillance de nos soldats n'ait pas produit tous les résultats qu'on était en droit d'en espérer.

§ 3.

Tout métier suppose un apprentissage; on ne s'improvise pas horloger; mais on s'improvise législateur, homme d'État, ministre; tel homme qui se récrierait si on lui demandait de fabriquer une montre, alors qu'il ne s'est pas exercé dans cet art, accepte cependant de faire des lois sans préparation aucune. On ne connaît l'anatomie et la physiologie de l'homme que si on les a étudiées; on prétend connaître l'anatomie et la physiologie, tout aussi complexes, de la société, par l'effet d'une sorte d'instinct. Et tel qui hésiterait, parce qu'il n'y est pas préparé, à diriger une épicerie, accepte cependant, sans plus de préparation, de gérer les affaires de l'État. La gestion des affaires publiques serait, avec la critique littéraire, le seul métier que l'on puisse

I. Chambre des députés, 1^{er} février 1916.

exercer sans apprentissage et sans prédisposition spéciale ¹.

Qu'y a-t-il de vrai dans ces critiques que Spencer appliquait à la politique anglaise de son temps ? Quelle est donc la nature de la préparation que l'on peut exiger de ceux qui aspirent à gouverner la démocratie ? Est-ce que la démocratie est vraiment plus favorable à « l'amateurisme » que les autres formes de gouvernement ? Telles sont quelques-unes des questions qui se poseront à nous.

Il faut d'abord bien voir que le problème, dans son ensemble, est double : il y a le problème de la technicité et le problème de la capacité. Et d'abord, il convient de se demander si les fonctions de l'État doivent être réservées à des professionnels, à des individus dont ce soit l'occupation principale et permanente, qui en fassent, en un mot, leur carrière. Il est bien évident que, dans un régime supposant un minimum de liberté, il y a toujours des fonctions conférées par l'élection, et par conséquent exercées par des non-professionnels. On ne conçoit pas un pays qui aurait touché au premier degré de la civilisation et qui ne laisserait pas une part à l'amateur, tout au moins dans les manifestations inférieures de la vie publique, et notamment dans la vie locale. Toute nation civilisée fait une large place aux amateurs dans les assemblées élues, généralement chargées de la fonction législative. La question « amateurs ou professionnels ? » ne comporte donc pas une solution absolue dans un sens ou dans l'autre. Les systèmes politiques des pays modernes se caractérisent seulement par des tendances, par des solutions données à un simple problème d'équilibre entre l'amateur et le professionnel : ainsi le pays où domine la technicité réduira l'assemblée élue au vote des lois qu'elle ne pourra ni proposer ni même modifier ; elle ne lui laissera pas, par conséquent, le contrôle du gouvernement. Celui-ci, représentant de la technicité, aura la prédominance

1. « A man must serve his time to any trade
Save criticism ; critics are ready-made. »

(Byron, *English Bards and Scotch Reviewers*).

dans l'État. Les chefs suprêmes des administrations, ces agents supérieurs que l'on qualifie généralement de ministres, seront des professionnels exclusivement pris dans les administrations elles-mêmes. Dans la gestion des intérêts locaux, prédominera l'administrateur professionnel, l'agent du pouvoir central, le préfet. La justice sera rendue par des juges professionnels, et non par ces magistrats, amateurs et occasionnels, qui composent les jurys.

Ainsi, il n'y a aucune liberté politique sans une place faite aux amateurs. Mais un État ne vit pas de liberté, qui est une notion négative. La vie de l'État et la liberté politique elle-même ne seront possibles que si elles s'asseyent sur une administration habile, exercée, composée de professionnels. Il deviendrait dangereux de traverser les rivières si les ponts étaient construits par des individus quelconques, désignés temporairement pour cette mission par des électeurs eux-mêmes dépourvus d'instruction technique.

Il faut donc des amateurs investis de la *fonction politique* et des professionnels chargés du *travail technique*. Le problème se ramène donc finalement à déterminer la place qui doit être faite dans l'État au politique et celle qui doit être laissée au technique. C'est une question essentiellement pratique, qui ne saurait comporter une solution absolue, uniforme, applicable à tous les temps et à tous les pays. — Une fois la place faite à chacun d'eux, il faudra déterminer leurs rapports : on s'accorde généralement à reconnaître que le rôle du politique est de contrôler, de surveiller l'action du technique, de réprimer ses écarts. Mais dans notre organisation actuelle, le politique ne se borne pas à cette mission générale de surveillance : il agit. Ainsi nos ministres qui sont, en donnant à cette expression le sens précis et non péjoratif que nous avons indiqué plus haut, des *amateurs* politiques, agissent en personne, prennent des décisions, et le technique s'efface même derrière leur autorité.

Lorsqu'on a résolu le problème de la technicité on se

trouve immédiatement en présence de celui de la capacité. Telle fonction doit être remplie par des professionnels, telle autre au contraire par des non-professionnels : mais comment les titulaires, non professionnels ou professionnels, seront-ils choisis parmi les plus capables ? Et surtout, est-il vrai que la démocratie, qui aime déjà à confier les fonctions publiques à des non-professionnels, ait encore une tendance marquée à choisir, pour s'en acquitter, les individus les moins capables ? Le suffrage universel, par exemple, compose-t-il ses assemblées de non-professionnels moins distingués que ceux qu'y appellent le suffrage restreint, l'hérédité, ou la nomination du prince ? Dans le régime parlementaire démocratique, les ministres sont des non-professionnels : ces non-professionnels paraissent-ils moins aptes à remplir leurs fonctions que dans les autres régimes ? Enfin, les titulaires des fonctions réservées à des professionnels sont-ils moins aptes intellectuellement et moralement que ceux que l'on trouve dans les situations correspondantes des monarchies et des aristocraties ?

Tel est le double aspect du problème de la compétence dans la démocratie.

§ 4.

Un coup d'œil sur l'organisation politique et administrative des démocraties modernes révèle tout un ensemble d'anomalies apparentes qui sont bien faites pour surprendre un esprit non averti. Elles se ramènent à cette idée que si certaines conditions *formelles* d'aptitude morale ou intellectuelle sont exigées pour quelques fonctions inférieures, par contre l'accès des fonctions supérieures reste en général déterminé par la libre appréciation des électeurs ou des supérieurs hiérarchiques.

Pour accéder à la fonction modeste et peu rémunérée de conseiller de préfecture, il faut être licencié en droit ; mais pour être préfet, il n'est même pas nécessaire d'être bachelier. Un concours présentant une certaine difficulté ouvre les fonctions de rédacteur à la

Préfecture de la Seine, à la Préfecture de police, à l'octroi de Paris, à l'Assistance publique : mais les chefs suprêmes de ces administrations sont librement choisis par le gouvernement ; pour être attaché, conseiller d'ambassade ou ministre plénipotentiaire dans une classe inférieure, il faut être « de la Carrière » qui ne s'ouvre que par la porte étroite d'un concours ; mais une grande ambassade peut être tenue par un *outsider*. L'auditorat au Conseil d'État et à la Cour des comptes est réservé à l'élite issue d'un concours : mais les fonctions supérieures dans ces grands corps (maîtres des requêtes, conseillers référendaires, conseillers maîtres, conseillers d'État) sont accessibles à toute personne investie de la seule confiance du gouvernement. Pour être conseiller d'État cependant, il est nécessaire d'avoir l'âge de trente ans. Mais pour remplir la fonction supérieure de législateur, la même maturité n'est pas exigée : il suffit de l'âge de vingt-cinq ans. Cet âge est nécessaire et suffisant : car s'il est exigé de connaître le droit pour l'appliquer, notamment dans les tribunaux, il n'est pas exigé de le connaître pour le modifier, l'améliorer, le perfectionner. Si nous parvenons enfin au sommet de l'organisation politique, aucune espèce de condition, même d'âge, n'est exigée pour être ministre ou président de la République. Les démocraties anglaise et américaine se soumettent d'ailleurs à la même règle : les inférieurs, les subordonnés sont des spécialistes ; les supérieurs, les individus à qui appartient la responsabilité et le pouvoir, ne sont pas des spécialistes.

Ces contradictions apparentes peuvent servir de thème facile à des développements critiques. Ne vaut-il pas mieux essayer de les comprendre, de les expliquer, de rechercher si et dans quelle mesure elles sont fondées ? C'est, dans tous les cas, ce second parti que nous avons résolument adopté.

La clef qui explique ces apparentes anomalies est double. C'est d'abord que, dans tout pays libre, il y a une fonction politique qui ne peut être confiée qu'à des non-professionnels. Qu'on s'y résigne ou qu'on s'en indigne, les membres d'une société civilisée ne consentent

pas à être traités comme des choses. On n'imagine pas un État occidental, après la période de la préhistoire, qui ne fasse une place quelconque à des individus ordinaires pris dans la masse des citoyens pour s'acquitter transitoirement de fonctions publiques. Les députés aux États généraux ou provinciaux, les administrateurs des paroisses ou des villes dans l'ancienne France étaient des individus, désignés presque au hasard, dans la couche moyenne de leur classe. En Angleterre, le système de la collaboration des amateurs aux fonctions publiques existe depuis le temps des Saxons et des Normands : les *dizeniers* et *centeniers*, les hommes libres des bourgs, les *freeholders* de la *County Court*, les barons du grand Conseil et de la *Curia regis*, les chevaliers des comtés dans les premiers parlements, les juges aux assises des *Quarter sessions*, tous ces personnages étaient des *laymen*.

Dans l'État démocratique les citoyens prétendent exercer une influence sur la direction de la société dont ils sont les membres. Ils veulent tracer les lignes générales que doit suivre le gouvernement ou, tout au moins, paraître avoir le droit de les tracer : dès lors, ils veulent pouvoir mettre à la tête du pays des individus qui soient les organes de leur volonté : les chambres législatives seront composées de leurs représentants.

Il y aura même, à la tête des administrations, des ministres non professionnels chargés de transmettre à la bureaucratie les impulsions de la volonté nationale. Des non professionnels doivent par conséquent, dans tout régime libre, être chargés d'imprimer au technique les directions politiques. Les principes généraux, une fois déterminés par les non-professionnels de la politique, il faut une forte organisation technique chargée d'assurer la vie publique la meilleure en conformité avec ces principes. Nous nous trouvons en présence de problèmes extrêmement délicats de dosage, d'équilibre, de rapports entre la politique et la technique : mais la participation des gouvernés au gouvernement par des non-

professionnels est un fait comme la chaleur, la lumière, la pesanteur.

La seconde explication concerne le problème de la capacité. Plus la fonction est haute, dit-on, moins on exige de conditions de capacité. Il faut cependant préciser ici qu'il s'agit de conditions formelles, facilement déterminables comme celles de diplôme ou d'ancienneté de services. Mais, précisément lorsqu'on arrive aux sommets des hiérarchies, ces conditions inférieures de capacité ne présentent plus, à un degré quelconque, le caractère de garanties. Quel intérêt y aurait-il véritablement à exiger d'un ambassadeur qu'il fût docteur en droit ? Quel intérêt y aurait-il à demander au généralissime qu'il fût tireur de première classe ? L'aptitude aux fonctions inférieures, aux emplois de bureau, aux rôles mécaniques inférieurs de l'administration peut être constatée par des diplômes, des concours, des stages. Mais nous n'aurons pas de mètre pour préciser avec exactitude les qualités éminentes exigées pour les hauts emplois. Tout esprit quelque peu réfléchi n'a aucune peine à comprendre que le ministre des postes n'a pas besoin de savoir faire une addition avec la rapidité légitimement exigée d'un employé de guichet. Ici encore nous nous trouvons, non point en présence d'un problème de principe susceptible d'une solution absolue, mais d'une question de nuance, de mesure, de dosage, d'équilibre.

A n'exiger aucune condition de capacité des candidats aux fonctions publiques, on tombe dans le système dont ont souffert les États-Unis jusqu'à l'organisation de leur *permanent civil service*, le système déplorable du *spoils system*, des fonctions publiques réduites dans leur ensemble à n'être plus qu'une monnaie dépréciée réservée au paiement des services électoraux. Mais si l'on se laisse aller à l'autre extrême, si on supprime complètement la liberté du choix des supérieurs hiérarchiques, la bureaucratie s'endort dans la médiocrité et dans la gérontocratie. Il ne faut sans doute pas oublier que la spécialisation des fonctions est un signe de progrès; que ce n'est que dans la société amibe que

n'importe qui est bon à n'importe quoi; que dans une société civilisée, l'aptitude à une fonction rend impropre à d'autres. Il est encore nécessaire d'éviter que la liberté, souvent indispensable, de l'appréciation gouvernementale ne devienne pas la liberté de la faveur et de l'arbitraire : le problème touche alors aux principes premiers de l'organisation constitutionnelle; nous tâcherons de les atteindre.

§ 5.

Les *laudatores temporis acti* semblent faire de ce que l'on appelle le règne de l'incompétence un regrettable privilège des temps modernes. De singuliers progrès ont cependant été réalisés, au point de vue de la technicité et de la spécialisation des fonctions, depuis l'âge de l'antiquité classique.

Jamais le règne de l'amateurisme démocratique n'a été poussé aussi loin qu'à Athènes. Là, chacun des 15.000 citoyens pouvait se considérer comme un député, susceptible d'être appelé à tout moment à devenir fonctionnaire, magistrat ou même officier. C'était d'abord l'ensemble du peuple réuni au Pnyx ou sur l'Agora qui votait des lois régissant Athènes et son empire.

La présence à l'Assemblée était rétribuée, de telle sorte qu'il y avait, pour les plus pauvres, un intérêt direct à remplir leurs devoirs de citoyens. Les fonctions publiques étaient conférées par l'élection ou même par le sort, en général pour le délai très bref d'un an, et, en fait, sans rééligibilité, de telle sorte qu'un citoyen était à peine au courant de sa fonction qu'il était obligé de la quitter. Sans doute, il y avait des esclaves chargés d'assurer les écritures ou les besognes purement matérielles; sans doute, on avait recours accidentellement à des artistes, à des architectes pour les monuments publics : mais, il paraît y avoir eu peu de fonctionnaires techniques tels que des ingénieurs ou de hauts fonctionnaires des finances. Les Archontes et les Sénateurs

sont tirés au sort chaque année. Bien plus, il n'y a pas de généraux professionnels : les stratèges sont désignés par l'élection. La fonction judiciaire est confiée pour les affaires les plus importantes à dix dikastéries, composées chacune de cinq cents membres, et statuant sous la présidence d'un archonte. C'est par un de ces tribunaux que Socrate fut condamné à boire la ciguë. Bref, toutes les fois que la puissance publique était intéressée à un degré quelconque, les fonctions étaient exercées par des citoyens sans compétence spéciale; c'étaient eux qui légiféraient, gouvernaient, administraient, jugeaient, veillaient à la préparation de la flotte et de l'armée et commandaient les troupes en campagne.

C'est pour avoir dirigé contre ce système d'incompétence démocratique des critiques et des sarcasmes qui sont, plus de deux mille ans avant la lettre, le développement et le commentaire du mot de M. Charles Benoist, que Socrate fut accusé d'aristocratie, et, pour ce crime, condamné à mort¹.

Ce système d'amateurisme généralisé ne produisit pas cependant tous les mauvais résultats qu'on était en droit d'en attendre : il fut amendé par des circonstances diverses, et notamment par cette dictature de la persuasion, exercée en dehors de tout titre officiel, par des hommes comme Périclès que M. Lawrence Lowell² qualifie de glorieux « boss ». Mais il n'est pas douteux que cet amateurisme exagérément généralisé a été une des causes de la chute d'Athènes lorsque cette démocratie s'est heurtée avec une monarchie fortement organisée et laissant la première place aux techniciens et aux professionnels. La Macédoine, quoique appartenant à la même race, a vaincu Athènes à cause de la supériorité

1. « Je remarque, lit-on dans le *Protagoras* de Platon, que dans l'assemblée du peuple, quand il s'agit d'un édifice, ce sont des architectes que l'on consulte; quand il s'agit d'un navire, ce sont des armateurs que l'on appelle... Au contraire, lorsqu'ils délibèrent sur l'administration de l'État, les Athéniens reçoivent indifféremment les conseils d'un charpentier, d'un forgeron, d'un fondeur, d'un bourrelier, d'un marchand marin, d'un marchand terrien, d'un riche, d'un pauvre, d'un noble, d'un roturier. »

2. *Public Opinion and Popular Government*, 1913.

rité de son organisation. La guerre mettant aux prises la démocratie gouvernée par des amateurs et la monarchie appuyée sur les techniciens : il n'y a pas de sujet plus actuel.

Rome ne fut jamais aussi démocratique qu'Athènes. Le système des classes et des centuries donnait la prédominance aux riches et écrasait les prolétaires : les 193 centuries avaient chacune une voix, et, à eux seuls, les chevaliers et les citoyens de la première classe en détenaient 98, soit la majorité. Les prolétaires, ceux qui ne possédaient rien, n'avaient qu'une seule voix. La démocratie étant moindre, l'amateurisme l'était également moins. Toutefois, sous la République, toutes les grandes fonctions publiques étaient confiées par l'élection pour un an, et sans rééligibilité. Tout individu appelé à une fonction l'ignorait donc et la quittait au moment où il commençait à l'apprendre. Il n'y avait rien qui ressemblât à notre administration. Les inconvénients de cet amateurisme, de cette « rotation des offices », étaient atténués d'abord par l'existence d'une classe dirigeante, ensuite par le système de la graduation des offices : on ne pouvait, en principe, accéder à une fonction élective supérieure que si l'on avait préalablement occupé la fonction inférieure.

Ce système d'amateurisme généralisé ne produisit pas des inconvénients trop graves tant que Rome ne fut qu'une cité italienne, un petit État agricole ignorant à peu près les grandes complications extérieures. Mais lorsque le peuple romain se lança dans les grandes affaires commerciales, lorsqu'il eut à soutenir une politique militaire, lorsqu'il eut à administrer de vastes provinces, et à dominer l'Orient, alors éclata l'insuffisance de l'amateurisme démocratique.

Rome eut toutefois la bonne fortune, qui manqua à Athènes, que son système politique ne fut pas mis à l'épreuve du conflit avec une autre nation assurant une place plus large aux techniciens et aux professionnels. L'amateurisme démocratique est tombé par sa propre faiblesse, parce qu'il s'est montré incapable de suivre le développement de la grandeur romaine et de la conserver.

Cependant, Auguste et ses premiers successeurs n'eurent pas l'idée nette, préconçue, de créer une administration de techniciens. Auguste laissa même subsister la plupart des formes extérieures de la démocratie. Ce ne fut que peu à peu et sous la pression des besoins immédiats, que se constitua une bureaucratie : les premiers empereurs employèrent des affranchis, d'abord pour leurs affaires personnelles, et ensuite pour les affaires de l'État. Ce n'est que sous Hadrien que fut définitivement organisée l'administration à la moderne avec des fonctionnaires de carrière, une hiérarchie et des règles sur le *cursus honorum* . C'est à l'emploi systématique de fonctionnaires permanents et spécialisés qu'il faut attribuer la durée de l'empire romain et le rayonnement que la civilisation romaine exerce encore sur le monde d'aujourd'hui.⁴

§ 6.

Un examen rapide de l'histoire des peuples montrerait à l'évidence que les monarchies mettent au service de l'État des fonctionnaires spécialistes et, avec la restriction de la défaveur du prince, permanents. Au contraire, les démocraties font aux amateurs, non spécialisés, un appel infiniment plus large.

Les monarchies sont basées par conséquent sur le principe de la technicité : cela ne veut pas dire qu'elles aient toujours appelé aux fonctions publiques les plus capables. Nous aurons à indiquer par quelques exemples, comment certaines monarchies ont résolu le problème de la capacité. Il y a eu d'excellentes bureaucraties, il y en a eu de déplorables. Il est à remarquer cependant, en tête de nos développements, que les bureaucraties, même exagérées dans leurs principes, ont duré et fait durer l'État ; tandis que l'amateurisme démocratique, poussé à son maximum n'a pas duré et a même parfois amené la ruine de l'État.

1. Cf., *les Institutions publiques des Romains* : Otto Hirschfeld, *Die Kaiserlichen Verwaltungs beamten* , 2^e éd., 1905.

Ce n'est pas l'effet d'un pur hasard qui fait coïncider l'amateurisme et la démocratie d'une part, la technicité et la monarchie d'autre part.

L'amateurisme est dans l'essence même de la démocratie : elle se définit le gouvernement par les gouvernés eux-mêmes, c'est-à-dire par des incompetents. La démocratie est hostile à la permanence dans les fonctions qui supposent à un certain degré la participation à l'exercice de la puissance publique. Elle choisit pour les fonctions publiques des hommes qui y sont peu ou point préparés et, quand ils commencent d'être au courant, elle les renvoie. La Suisse, démocratie profondément imprégnée d'un esprit conservateur et même aristocratique, fait exception à cette règle : la réélection indéfinie y est de coutume. Mais en général, la démocratie recule devant l'extension des attributions des fonctionnaires permanents et aussi devant la permanence au pouvoir des mêmes élus, parce qu'elle a peur de perdre sa liberté.

Mais le plus grand ennemi de la technicité, c'est l'esprit d'égalité. Le premier souci d'un peuple démocratique n'est pas nécessairement d'être bien gouverné, mais de ne pas reconnaître de supérieur, d'avoir le sentiment qu'il se gouverne lui-même. Les fonctions publiques doivent donc rester ouvertes à tous. Chaque citoyen est présumé apte à remplir une fonction quelconque dans l'État : nulle part les conséquences logiques de ces prémisses n'ont été poussées plus loin qu'à Athènes, puisque les titulaires de certaines fonctions y étaient désignés non point par l'élection qui suppose, en théorie, le choix du meilleur, mais simplement par le sort.

Ce sentiment de l'égalité, qui a produit par ailleurs des conséquences si fécondes de justice sociale, peut être poussé jusqu'à la caricature et devient alors la maladie politique connue sous le nom d'*invidia democratica*. Il va jusqu'à s'opposer à la différenciation des fonctions d'après les aptitudes.

Les observateurs politiques ont depuis longtemps relevé dans les démocraties une tendance marquée à

dédaigner, pour les candidats aux fonctions électives des qualifications comme celles d'une expérience ou d'une éducation spéciale. La logique de l'égalité conduit l'esprit populaire à croire non seulement qu'un homme est aussi bon qu'un autre, mais que, sur les matières d'intérêt général, il a autant de connaissances qu'un autre. La démocratie, constate Bryce, sous-estime les difficultés du gouvernement et surestime les capacités de l'homme de sens commun¹.

§ 7.

Le progrès entraîne par lui-même une complexité croissante dans toutes les branches de l'activité humaine. La technicité, la spécialisation des fonctions n'ont jamais été plus nécessaires que dans le monde moderne, qu'il s'agisse du commerce, de l'industrie, d'une science quelconque. Le gouvernement des hommes n'échappe pas à cette règle. Le mécanisme d'un grand État, même non démocratique, est infiniment plus complexe aujourd'hui qu'à aucune époque de l'histoire ; et cette complexité, allant toujours en grandissant, exige des gouvernants une technicité croissante dans la même proportion.

Cette évolution naturelle des États vers une plus grande complexité est d'ailleurs précipitée par les tendances communes de la démocratie. Sans qu'on puisse présenter cette constatation de fait comme une règle absolue, on peut dire que la démocratie se tourne vers l'État comme vers une Providence, lui ouvre sans cesse de nouveaux compartiments de la vie nationale, tend par conséquent à rendre ses fonctions plus complexes et plus délicates.

Nous aboutissons par conséquent à cette double constatation singulièrement troublante : 1° Le gouvernement de la démocratie est celui qui exige le plus de

1. Bryce, *The American Commonwealth*, i. 483 ; Godkir, *Unforeseen Tendencies of Democracy*, p. 43.

technicité ; 2° les gouvernants de la démocratie sont ceux dont on exige le moins de technicité.

C'est cette apparente antinomie que nous voulons essayer d'exposer, de comprendre et d'expliquer dans la mesure du possible ; nous voulons aussi dégager les périls auxquels s'exposerait la démocratie si elle ne réagissait pas contre l'exagération des tendances de sa nature.

Parmi ces tendances, celle de l'Étatisme soulève un très grave problème : celui de la compétence de l'État lui-même à s'acquitter de certaines missions, notamment dans l'ordre économique ; l'État est-il apte à faire le commerce, à diriger une industrie, à intervenir par voie d'autorité dans les transactions économiques et commerciales ? Peut-il utilement fixer le taux des salaires, ou déterminer par taxation le prix des marchandises diverses ? A-t-il l'aptitude pour assumer la responsabilité de présider au ravitaillement du pays et de répartir équitablement les denrées entre les groupes ou les individus ? On voit, d'après les expériences, coûteuses pour la plupart, qui se poursuivent au cours de la guerre, qu'il n'y a pas de problème plus actuel. On comprendra cependant que nous ne puissions l'aborder ici : nous nous bornerons à étudier le problème, suffisamment vaste, de la compétence des hommes ¹.

1. Joly, *L'Impuissance étatiste*, dans *Revue hebdomadaire*, 9 juin 1917.

CHAPITRE PREMIER

LA COMPÉTENCE DES SIMPLES CITOYENS

SOMMAIRE

L'amateur politicien à la base de la démocratie : l'électeur.

- § 1. — *La démocratie politique n'est pas seulement tout pour le peuple, mais tout par le peuple.* — Elle est le fait inéluctable.
- § 2. — *Modes d'exercice de l'influence des citoyens.* — Admettre la nécessité du contrôle de l'opinion, sans en faire le romantisme.
- § 3. — *Faut-il reconnaître au peuple la compétence nécessaire pour prendre des décisions, ou convient-il de limiter son rôle au choix d'une élite qui décidera ?*
- § 4. — *Le choix de l'élite investie du pouvoir de décision doit-il être à son tour confié à une élite. Qu'est-ce que l'élite ?*

L'aptitude au vote suppose non seulement la compréhension de problèmes, mais la volonté de les résoudre dans l'intérêt de tous.

La fortune, signe d'instruction et d'esprit politique; *technique* satisfaisante du gouvernement bourgeois. — Efforts pour chercher un autre criterium extérieur de l'intelligence. — Le suffrage appartenant à tous, mais différencié suivant la compétence de chacun.

- § 5. — *Si tous doivent voter, ne doivent-ils pas voter à leur place suivant leur compétence ? — Le syndicalisme politique.*

S'il se glisse des individus dépourvus de capacité technique, ou même d'aptitude morale et intellectuelle spéciale, parmi les personnes chargées de fonctions spéciales dans l'État, la démocratie suppose à sa base le règne de l'amateur politique par excellence : l'électeur.

§ 1.

La démocratie n'est pas, en effet, un système plus ou moins habile de prévoyance sociale ou d'organisation économique. Le problème démocratique n'est pas, contrairement à ce que prétendent quelques-uns des sozialdemokrates, fidèles sujets de l'empereur allemand, une question de beurre et de pain : *Butter und Brod-frage*. Elle n'est pas une question de bien-être matériel, et sa devise n'est pas : *Panem et circenses*. Bismarck avait imaginé une contrefaçon de la démocratie qui consiste en ce que l'autorité soigne les citoyens comme des animaux à l'étable. « Messieurs les démocrates, disait-il, joueront vainement de la flûte lorsque le peuple s'apercevra que les princes et les assemblées se préoccupent de son bien-être ». Les institutions sociales ont été, dans le mécanisme allemand, un dérivatif destiné à endormir, chez les citoyens, le désir de la liberté politique. La démocratie n'est pas une question de ventre, mais une question de cœur et de tête. Son essence est dans la *liberté politique*, c'est-à-dire dans le contrôle du peuple sur le gouvernement. Sans la démocratie politique, il peut y avoir quelques libertés, mais alors inévitablement précaires : la liberté politique est l'unique roc sur lequel elles puissent solidement s'asseoir ¹.

Loin de moi la prétention d'ouvrir ici de nouveau le débat qui se poursuit, depuis Aristote, entre partisans et adversaires de la liberté politique. Spencer n'avait pour elle que dédain. Faguet démontrait au contraire que la démocratie politique est le gouvernement le plus conforme à la raison, puisque la raison exige qu'un être raisonnable se conduise lui-même, et que la définition

1. Ces problèmes ont été examinés avec des prétentions scientifiques par Gustaf F. Stessen, dans son livre *Das Problem der Demokratie*, Iéna, 1915. Il oppose le « politischer Demokratismus » au socialisme purement doctrinal et au libéralisme politique : V. notamment le chapitre : « Die Sozialdemokratie und das Problem des Demokratismus ».

du régime démocratique est que les gouvernés, êtres raisonnables et pensants, se gouvernent en définitive par eux-mêmes.

Mais, en somme, l'adhésion à la démocratie est avant tout affaire de sentiment. Elle ne s'impose pas. Mais que l'on aime, ou bien que l'on n'aime pas la démocratie, il y a une seule manière raisonnable de la considérer : c'est de bien se rendre compte qu'elle est un fait, un fait nécessaire, inéluctable, comme l'alternance des saisons ou les révolutions des astres : tous les individus majeurs qui composent une société prétendent exercer une influence sur la direction de cette société : c'est une tendance irréversible, physique, pour ainsi dire, comme la tendance des corps à tomber vers le centre de la terre. La démocratie est un fait. Elle peut dire : *sum quia sum*. Les événements dont nous sommes les témoins donnent une confirmation nouvelle à ces vieilles constatations : la Chine est en République ; le moujick russe prétend donner des leçons aux vieilles démocraties occidentales, et le roi de Prusse lui-même promet à son peuple pour après la guerre — « D'ici là, le roi, l'âne ou moi... » — une démocratisation de son régime électoral. La poussée démocratique est générale, irrésistible. On peut le déplorer, comme on déplore le retour de l'hiver et avec la même inutilité. Il est absolument vain de se répandre à son sujet dans une philosophie de gémissements. Le mieux est de s'en accommoder, de s'y adapter, d'y adapter, au mieux possible, les institutions, de façon à en tirer le plus grand bien ou, tout au moins, le plus petit mal possible.

Tous les individus majeurs prétendent exercer une influence sur la direction de la société dont ils sont les membres. Quelle doit être cette influence ? En théorie, la solution du problème dépend du degré d'éducation politique du peuple considéré : plus cette éducation sera avancée, plus grande devra être l'influence qui lui sera reconnue dans la gestion de ses propres affaires. Mais, en pratique, c'est une question de force : le peuple s'empare de l'influence dans la mesure même où il se sentassez fort pour le faire. Il ne la conservera d'ail-

leurs que dans la mesure de sa maturité politique : c'est ce qui est arrivé au peuple français au lendemain de 1848. Heureux d'ailleurs lorsque le peuple, parce qu'il a pris une influence hors de proportion avec sa maturité politique, n'a pas conduit l'État tout près de sa ruine ! Dans tous les cas les peuples n'ont jamais que les libertés qu'ils se montrent capables de conquérir et de garder.

§ 2.

L'influence doit appartenir à tous. Elle s'exerce à des degrés divers : d'abord par le contrôle général de l'opinion publique, ensuite par l'adoption de mesures précises dans le système de la démocratie directe, enfin par le choix des hommes chargés de remplir dans l'État des fonctions déterminées.

Le contrôle de l'opinion publique, s'exerçant par les divers moyens mis à sa disposition, par la pensée écrite ou parlée, est sans aucune espèce de doute, une des nécessités primordiales du gouvernement. La vigilance sans cesse en éveil des citoyens est absolument indispensable pour secouer la somnolence des bureaucraties, prévenir ou réprimer les défaillances des gouvernants, exciter chez ces derniers une volonté implacable du bien public. Le contrôle des compétences par les incompetents est extrêmement fécond ; c'est le ressort nécessaire des démocraties. C'est même un des problèmes les plus délicats du temps de guerre que celui de la conciliation entre les nécessités de la défense nationale et de la liberté de l'opinion. Lorsque la guerre cesse d'être une convulsion terrible, mais rapide, pour devenir une crise aussi terrible, mais de longue durée, la défense nationale exige le contrôle de l'opinion. La vigilance publique doit être sans cesse en éveil pour activer le gouvernement, l'empêcher de s'endormir dans la routine, l'exciter à forger sans cesse de nouvelles armes, pour maintenir le moral du pays, pour dénoncer ces menus gaspillages dont l'accumulation finit par creuser

des abîmes, pour dévoiler les fautes, les défaillances, les prévarications, les crimes... Une histoire, hélas ! trop récente donne une idée de tout ce que pourrait couvrir le silence des camps, si, sous un prétexte de faux patriotisme, on le faisait régner sur l'ensemble du pays. Mais, par contre, la presse ne peut pas jouir, en temps de guerre, de la liberté qui doit lui être reconnue en temps de paix. Le Gouvernement doit pouvoir l'empêcher de renseigner l'ennemi sur les mouvements des troupes, les desseins du commandement, les possibilités de résistance militaire et même de résistance économique du pays ; il doit pouvoir aussi l'empêcher de répandre un état moral qui prépare les défaites. La défense nationale exige la liberté de la presse ; la défense nationale exige que la liberté de la presse ne soit pas intégrale. Tels sont les termes du problème qui a été résolu par l'institution de la censure. La solution a été loin d'être parfaite, surtout par l'application qui en a été faite dans la pratique. Mais l'institution était nécessaire et le problème extrêmement délicat¹. C'est surtout peut-être dans les périodes de crise prolongée que trouve sa meilleure application la parole célèbre de Montesquieu, dans son livre sur *les Causes de la grandeur et de la décadence des Romains* : « La tyrannie d'un prince ne met pas un État plus près de sa ruine que l'indifférence pour le bien commun n'y met une République. »

L'opinion publique doit contrôler le Gouvernement, comme le propriétaire contrôle son architecte et le malade son médecin : mais personne ne prétend que le propriétaire ait toujours raison contre son architecte, ni le malade contre son médecin : cependant, il y a bien des gens pour lesquels c'est un article de foi que l'opinion publique a toujours raison. On ne se borne pas à affirmer avec Jurieu que le peuple est le seul à n'avoir pas besoin d'avoir la raison avec soi pour avoir raison ; on ne se borne pas à affirmer que le peuple doit faire

1. Joseph-Barthélemy, *La Liberté d'opinion et la censure*, 1916 ; P. Desjardins et G. Guy-Grand, *Alors interviennent les simples citoyens...*, publication de l'Union pour la Vérité, 1916.

prévaloir son opinion, bonne ou mauvaise¹, on semble croire que cette opinion n'est jamais mauvaise.

Cette divinisation, cette idolâtrie de l'opinion sont un des périls de la démocratie. Ce fétichisme se ramène toujours à cette idée que, pour ce qui concerne les problèmes d'intérêt général, un homme en vaut un autre, et que l'expérience ou les connaissances ne confèrent aucune supériorité.

Il faut bien voir cependant ce qu'est cette entité que l'on porte sur les autels. — L'opinion publique n'a pas une consistance propre : elle est un état d'esprit qui peut être créé et produit. Le public, en réalité, n'a pas par lui-même un avis déterminé sur les problèmes politiques ; tout au plus a-t-il un état d'âme, c'est-à-dire une tendance vers des opinions. Il en résulte que le maniement des arts multiples qui servent à faire l'opinion publique est lui-même, à une époque de démocratie, un des premiers arts de la politique. Les tentatives faites par les Allemands au cours de la grande crise mondiale pour faire l'opinion publique chez les neutres et même chez leurs ennemis, les millions qu'ils ont dépensés jusqu'en France pour agir sur l'opinion, notamment par l'intermédiaire des grands quotidiens, montrent que l'opinion peut se tromper et être trompée².

Il est aussi des domaines où le gouvernement crée et dirige l'opinion alors qu'il a l'air de lui obéir et de la suivre. L'opinion française a sanctionné d'enthousiasme l'alliance russe préparée dans le silence des chancelleries. Lorsque les gouvernements ont été d'accord, elle a oublié des siècles de luttes et de rivalités et des milliers de coups d'épingle ou d'épée échangés sur tous les points du globe, pour sanctionner, sous l'empire de la bonne grâce souveraine d'Édouard VII, l'Entente

1. Jèze, *Revue de droit public*, 1912, p. 313.

2. Cette politique allemande de l'action systématique sur l'opinion des divers pays est doctrinalement exposée par M. Ruedorffer, dans son livre *Bases de la politique mondiale à l'époque présente*, 1916. Cet ouvrage passe pour exposer les idées de M. de Kühlmann, chef de l'office impérial des Affaires étrangères.

cordiale. Chez nos amis de l'autre côté du Channel, l'opinion publique a soutenu pendant douze ans M. Chamberlain, lorsque fidèle à la politique traditionnelle de désaccord avec nous, il préconisait l'alliance allemande ; mais la même opinion s'est trouvée en ardente sympathie avec Sir Edward Grey (aujourd'hui lord) lorsqu'il a recommandé l'amitié étroite avec la France. Je ne prétends pas — car en toutes ces matières, il faut éviter les formules trop absolues — que le gouvernement peut tout exiger de l'opinion. Je constate qu'en bien des cas l'opinion publique n'a pas précédé et inspiré les changements d'attitude du gouvernement : elle les a suivis et soutenus ¹.

Quand on considère l'influence de la presse sur l'opinion publique, quand on pense d'autre part à toutes les influences d'argent qui s'agitent autour de la propriété des journaux, dans les intérêts les plus divers et parfois les plus difficiles à avouer publiquement, on ne peut qu'être réservé au sujet des courants qui viennent à se produire dans cette opinion.

D'ailleurs, livrée à elle-même, il n'est pas sûr que l'opinion publique ait une juste conception des choses. Pas plus que l'homme ne naît naturellement bon, il ne naît raisonnable. Il y a, à ce sujet, dans une des dernières œuvres de Kipling ², une parabole pleine de philosophie profonde. Le village de Huckley vote, à l'unanimité moins deux voix, que la terre est plate. Cette vérité nouvelle est mise en une chanson, que toute l'Angleterre chante. Un jour, la Chambre des communes, gagnée par le mouvement populaire, entonne la chanson, et la reprend dix fois de suite. Le speaker lève la séance.

Si l'opinion du pays se liguait contre un juste ou contre un innocent, le devoir des gouvernants serait d'être pour la justice contre les électeurs : si nous étions obligés de reconnaître à une masse inorganique le pouvoir d'arbitraire et de justice qui fut théoriquement

1. Joseph-Parthélemy, *Démocratie et politique étrangère*, 1917, p. 130.

2. *A diversity of creatures*, Londres, 1917.

celui des anciens rois, nous pourrions regretter que nos pères n'aient pas fait l'économie des révolutions ; si la majorité des électeurs se liguait contre les intérêts du pays, le devoir du gouvernement serait encore d'être pour le pays contre les électeurs. Je sais bien que la démocratie ne connaît pas d'incompétence ; je sais bien qu'à la Constituante de 1848 a été proclamé le principe qu'on n'est pas républicain si on ne croit pas, non seulement que le peuple a le droit de participer au gouvernement mais qu'encore il a toutes les lumières et les facultés pour le faire, que par conséquent, tout ce que veut le peuple est bon, juste, et conforme aux intérêts du pays. Mais je sais aussi que ce n'est pas avec des fictions de cette nature que l'on peut diriger les destinées d'un grand pays. Je crois plutôt, avec les républicains incontestables qui ont composé le *Federalist*, que le constituant doit prendre des précautions contre les erreurs possibles du peuple.

Rien n'est plus nécessaire que le contrôle de l'opinion. Mais l'opinion à son tour doit être contrôlée par ceux qui ont la responsabilité des destinées du pays. Le gouvernement doit résulter, non point d'une obéissance servile des gouvernants envers l'opinion, mais d'une collaboration avec elle.

§ 3.

Si le peuple peut se tromper lorsqu'il manifeste ses sentiments d'une façon indirecte, par ce qu'on appelle les modes d'expression de l'opinion publique, à plus forte raison peut-il se tromper lorsqu'il est appelé à prendre directement des décisions. C'est ce qui a lieu dans le système de la démocratie directe et dans celui du referendum.

Aristote veut que l'État reste assez petit pour que tous les citoyens puissent assurer par eux-mêmes la gestion de l'État. Les citoyens, réunis, à Athènes, sur l'Agora ou sur le Pnyx, ou bien dans une vallée de la Suisse règlent directement, à la majorité des voix, les affaires

publiques. Dans un grand État, cette réunion matérielle des citoyens est irréalisable, mais il reste toujours possible de réunir leurs bulletins dans des urnes réparties sur l'ensemble du territoire : c'est ce que l'on appelle généralement le referendum et, en Suisse, le plébiscite.

Personne ne peut prétendre que la solution adoptée par la majorité du peuple sera nécessairement la meilleure, la plus juste, la plus conforme aux exigences des intérêts de l'État. Mais c'est mal poser le problème que le formuler en ces termes. Il ne faut pas apprécier en elle-même la valeur de la décision du peuple, mais par comparaison avec la décision d'une assemblée représentative. La répartition des attributions doit être opérée d'après les compétences présumées ou constatées.

Il semble bien établi que l'ensemble des citoyens n'a pas l'aptitude voulue pour décider sur certaines matières. En dépit des affirmations de quelques théoriciens, la présomption a toujours triomphé dans la pratique que le peuple n'a pas les connaissances nécessaires pour trancher les problèmes de politique extérieure. A aucune époque, tout au moins depuis l'antiquité, et dans aucun pays, il ne s'est trouvé une constitution assez démocratique pour appeler le peuple à participer directement à la politique étrangère par l'approbation des traités. En Suisse, les traités de la confédération avec les nations étrangères ne sont pas soumis au referendum. Les rédacteurs de la constitution montagnarde de 1793 avaient poussé si loin la logique démocratique qu'on peut se demander s'ils comptaient voir la mise en application de leur œuvre ; ils y avaient accumulé les impossibilités, ils ont cependant reculé devant celle-là : l'article 55 range la ratification des traités parmi les *décrets* du corps législatif qui ne peuvent pas être soumis au referendum populaire. Il est donc admis couramment, même parmi les fervents de la démocratie, que le peuple ne s'intéresse pas aux problèmes de la politique étrangère, tout au moins qu'il ne les comprend pas, et qu'il est incompetent pour les résoudre. Dans le domaine de la politique étrangère, la décision directe est refusée au peuple non

seulement à raison de son inaptitude intellectuelle, mais encore à raison de son inaptitude morale : on n'a pas le droit de livrer les destinées permanentes d'un pays et sa mission historique à la nervosité d'une majorité passagère qui pourrait reculer à prendre les résolutions héroïques exigées par les circonstances.

C'est à raison des mêmes considérations complexes que l'on refuserait au peuple l'aptitude à voter les budgets : on peut redouter qu'il soit hors d'état intellectuellement de comprendre la complexité de l'organisme financier ; mais on doit craindre surtout qu'il hésite à consentir les sacrifices les plus nécessaires. Le referendum suisse s'est parfois montré économe jusqu'à l'excès. Le droit public moderne réclame le vote des dépenses et des impôts par les *représentants* de la nation. La démocratie en devra longtemps rester à ce stade.

Il y a enfin tout le détail des lois techniques qui échappe au vote direct du peuple à raison de son ignorance : les bergers suisses emportent, pour les étudier dans les pâturages alpestres, des projets de Code civil sur lesquels ils doivent statuer à la prochaine *Lands-gemeinde*. Le vote du peuple a, dans ce cas, la simple valeur d'une fiction. Il en serait de même des problèmes de tarifs douaniers, de drawback, d'admission temporaire, de transit, etc.

Mais lorsqu'il s'agit simplement de *vouloir*, la compétence du peuple redevient égale à celle de ses assemblées représentatives. Si nous considérons par exemple les grandes questions auxquelles s'est véritablement intéressée la totalité de l'opinion publique, comme celles qui touchaient aux directions générales de la politique religieuse (séparation des Églises et de l'État, suppression des congrégations...) ou aux larges courants de la politique sociale (interventionnisme, retraites ouvrières...), le refus de consulter directement le peuple ne peut s'expliquer, en dehors bien entendu des dispositions prohibitives de la Constitution en vigueur, que par la volonté d'usurpation d'une majorité parlementaire de hasard qui, tout en proclamant extérieurement son respect de la volonté du peuple, impose cependant

des décisions qu'elle sait pertinemment, que le peuple n'aurait pas voulues.

Toutes les fois qu'il s'agit simplement de volonté, de problèmes de bien ou de mal, l'expérience de la Suisse, de l'Australie et surtout de l'Amérique du Nord — qui, dans le domaine des États particuliers a, depuis quelques années, remplacé la vieille démocratie helvétique comme laboratoire d'expériences du gouvernement direct, — démontre que le jugement du peuple est en général aussi droit, aussi ferme, et souvent plus modéré que celui de ses « représentants » élus. On peut varier d'appréciations sur la tendance des États modernes à l'interventionnisme social et économique : ce qui ressort des faits, c'est que les Assemblées paraissent en général plus interventionnistes que les peuples dont elles prétendent représenter les volontés et les tendances : plusieurs cantons suisses ont rejeté des réformes, dont quelques-unes avaient été votées à la presque unanimité dans les assemblées représentatives et qui imposaient aux patrons des obligations nouvelles; plusieurs se sont montrés fort peu enthousiastes pour l'organisation officielle des retraites ouvrières obligatoires : le peuple australien a rejeté la mainmise du Commonwealth sur les usines; il ne l'a pas admis à refuser le bénéfice des tarifs protecteurs aux patrons pour les contraindre à accorder un taux déterminé de salaires... L'honneur de la législation directe, c'est l'énergie qu'elle a montré contre le grand ennemi de l'intérieur : l'alcoolisme. En Suisse, aux États-Unis, dans les pays scandinaves, le peuple a accepté avec enthousiasme d'être délivré de ce fléau. Les élus hésitent à prendre des mesures énergiques, qu'ils sentent cependant nécessaires, parce qu'ils craignent de perdre le bénéfice de l'influence que les débitants exercent sur les électeurs; mais ceux-ci, peu fiers à bon droit de cette influence, ne demandent qu'à s'en affranchir. Lorsqu'il s'agit simplement de volonté, il est impossible de nier la compétence morale du peuple¹.

1. Sans prétendre donner ici une idée de la très abondante

§ 4.

Ce n'est qu'exceptionnellement que les systèmes politiques positifs reconnaissent compétence au peuple pour prendre par lui-même des décisions. La règle générale, c'est le régime représentatif qui est un mode d'organisation du gouvernement de l'élite, basé sur un certain respect des compétences : les gouvernés étant inaptes à décider eux-mêmes, désignent les meilleurs, les plus capables, les plus aptes à décider.

Mais est-ce que tous les gouvernés apparaissent à leur tour comme aptes à désigner cette élite gouvernante ? Ou bien cette élite doit-elle être seulement désignée par une élite de gouvernés ?

Les adversaires de la démocratie ont composé des dissertations intéressantes sur le mal de l'élection ; aucun, cependant, ne propose comme une réforme positive, réalisable actuellement ou bien dans un avenir raisonnablement prévisible, la suppression de l'élection ; l'élection est le fait inévitable. Avec Taine ¹, ils comparent le suffrage universel à un « chancre toujours coulant ». Mais cette appréciation est aussi indifférente à l'évolution de la démocratie qu'elle le serait à l'évolution d'un phénomène de la nature. C'est par une sorte de pesanteur sociale que tous les individus adultes d'une société prétendent participer à son gouvernement. Il ne serait même peut être pas impossible de dégager des lois des milieux les plus favorables à ce mouvement : en dehors des périodes de crise où peuvent se produire des convulsions instantanées, inattendues et souvent sans lendemain, le mouvement démocratique est plus permanent, plus profond, plus décisif dans les pays à

Bibliographie sur la législation directe, nous pouvons citer une des plus récentes et des plus remarquables études sur la matière : *Public Opinion and Popular Government*, par A. Lawrence Lowell, président de l'Université Harvard.

1. Lettre à E. Havet, *Revue des Deux Mondes*, 15 avril 1907, p. 775.

large développement économique ; la prospérité simplement agricole est moins favorable à l'extension du suffrage que la prospérité commerciale ou industrielle... Si des résistances habilement et prudemment menées peuvent ralentir la marche en avant et retarder l'heure de l'avènement inévitable du suffrage universel, il serait vain, dans un pays d'éducation politique suffisamment avancée, de vouloir tenter un retour en arrière. C'est donc un peu avec l'état d'esprit d'un naturaliste étudiant l'évolution des êtres qu'il convient d'aborder l'étude scientifique de la démocratie.

Dans la langue politique, le mot « universel » n'a qu'un sens relatif : il indique seulement que le suffrage n'est pas réservé à une élite restreinte définie par la naissance, la fortune ou la capacité. Mais on n'imagine pas que tous votent : dans la masse de la population, le corps électoral, même dans les systèmes de suffrage dit universel, constitue encore une élite, mais une élite extrêmement large, déterminée par des conditions extrêmement faibles de compétence.

Ainsi la condition de sexe, qui est la règle dans les pays latins, est présentée généralement comme une condition d'aptitude intellectuelle et morale, fondée sur la prétendue supériorité du sexe masculin ¹.

Il y a toujours une condition de maturité d'esprit : il y a une majorité politique. Plus fort est le mouvement démocratique, plus bas est l'âge de cette majorité. En France, il est, depuis 1848, fixé à 21 ans. On s'est demandé si l'homme a atteint à cet âge la maturité suffisante pour la fonction délicate de choisir les gouvernants du pays. Sans entrer dans l'examen de cette question sur laquelle on pourrait indéfiniment disserter, nous pouvons indiquer cependant qu'il y a une raison décisive à élever immédiatement l'âge de la majorité politique : elle est tirée de l'universalité du service militaire obligatoire. Pendant les deux ou trois années qui suivent l'âge de 21 ans, la plus nombreuse et la meilleure partie de la jeunesse française se trouve, en fait,

1. Joseph-Barthélemy, *Le Suffrage des femmes*, chez Félix Alcan. 1918.

privée du droit de vote, par suite de sa présence à l'armée. Le vote jusque vers la vingt-troisième ou la vingt-quatrième année est un privilège injustifiable pour une minorité dispensée de ce qui, en étant un des plus grands honneurs, constitue aussi la plus lourde des charges.

Toutes les législations électorales contiennent une condition minima d'aptitude intellectuelle : elles prétendent fermer l'entrée des comices aux individus totalement dénués de raison. Mais il faut bien voir par quelles dispositions pratiques est réalisée cette intention. Ainsi en France ce sont seulement « les interdits » qui sont privés du droit de vote. Or, qu'est-ce qu'un interdit ? C'est un individu qui — en dehors de toute préoccupation d'inscription sur la liste électorale — a été privé par une décision du tribunal civil de la gestion de son *patrimoine*. Cette décision est prise très exceptionnellement sur l'initiative du ministère public, normalement sur l'initiative de la famille, des proches parents qui agissent en principe pour protéger le dément contre sa propre démence, en réalité pour conserver à la famille un patrimoine dans lequel ils voient l'objet d'un héritage futur. Si donc en fait, il manque à la famille cet aiguillon de l'intérêt égoïste pour se lancer dans les ennuis et aussi dans les frais d'une procédure d'interdiction, l'individu qui, suivant les termes du Code, se trouve « dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur » n'est pas interdit et par conséquent il conserve la jouissance de son droit de vote. Si l'aliéné non interdit est interné dans un établissement d'aliénés, l'exercice de ce droit est suspendu pendant la durée régulière de cet internement, que n'interrompt pas une évasion, mais reprend dès que l'interné est régulièrement libéré. Par conséquent, les aliénés libres non interdits ont la jouissance entière de leurs droits de citoyen. Il arrive parfois, surtout dans les campagnes, que les secrétaires de mairie s'abstiennent de les inscrire sur la liste électorale : mais cette pratique est, à bon droit, condamnée par la Cour de cassation. Notre législation se méfie des appréciations

de la capacité intellectuelle des citoyens, lorsque ces appréciations sont faites directement en vue de l'inscription sur la liste électorale, et sont par conséquent exposées aux influences des passions de parti. Ajoutons d'ailleurs que les simples gâteaux, internés dans les établissements d'assistance, jouissent de la plénitude de leurs pouvoirs politiques, qu'ils exercent sous la surveillance et souvent avec l'aide matérielle de leurs gardiens.

La condition d'aptitude morale n'est pas plus rigoureuse que la condition d'aptitude intellectuelle : elle exclut soit à perpétuité, soit pour un temps, de la direction de la société quelques-uns de ceux qui ont commis des fautes contre cette société : ceux qui ont subi certaines condamnations criminelles ou correctionnelles, les commerçants faillis, les officiers ministériels qui ont si mal géré leur office qu'ils ont été destitués. La démocratie a d'ailleurs une tendance à toujours relâcher la rigueur de ces conditions de moralité : ainsi la législation de la faillite est l'objet d'adoucissements progressifs. La liquidation judiciaire, pour les commerçants malheureux et de bonne foi, est une faillite sans déchéances. La durée de la privation du droit de vote pour les faillis a été diminuée jusqu'à trois ans. Le parti socialiste suisse a mis dans son programme la suppression de toutes les déchéances traditionnelles à la charge des faillis.

Ces exigences, purement négatives, de compétence intellectuelle et morale, sont absolument nécessaires. Mais elles se trouvent si rigoureusement ramenées à un minimum irréductible qu'elles ne changent pas le caractère du corps électoral. C'est en somme l'ensemble des citoyens, mâles et majeurs, qui est appelé à choisir les gouvernants.

Quelle est l'aptitude des citoyens à cette mission ? Voilà un problème aussi ancien que les premiers germes de la science politique ; et nous prétendons simplement le rappeler, non le renouveler et le résoudre ¹.

1. Nous renvoyons à l'analyse très intéressante qu'a présentée des théories optimistes et pessimistes sur la matière,

« Le peuple, dit Montesquieu, est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier une partie de son autorité ¹. » Rousseau insistait plus fortement encore sur l'affirmation de l'excellence nécessaire des choix opérés par le peuple. « Un défaut essentiel et inévitable qui mettra toujours le gouvernement monarchique au-dessous du républicain est que, dans celui-ci la voix publique n'élève presque jamais aux premières places que des hommes éclairés et capables qui les remplissent avec honneur.. Le peuple se trompe bien moins sur ce choix que le prince : et un homme d'un vrai mérite est presque aussi rare dans le ministère qu'un sot à la tête du gouvernement républicain ². » Chez tous les publicistes libéraux du dix-huitième siècle, comme le remarque très justement Faguet, dominait la croyance qu'une nation qui choisit ses représentants peut être assimilée à une famille qui a un procès et qui choisit le meilleur avocat. Mais c'étaient là des affirmations purement théoriques, des déductions logiques, des dogmes qui sollicitaient l'adhésion du sentiment sans pouvoir encore s'appuyer sur l'observation des faits.

Il n'est pas de pays où, à un degré quelconque de l'organisation politique, l'élection apparaisse simplement comme le choix du plus apte, du plus capable : elle est toujours en fait autre chose qu'un blanc seing, qu'un acte de confiance absolue en un homme : elle se fait sur un programme. Ce programme, la masse des électeurs peut-elle le comprendre ?

Voilà une question extrêmement délicate dont il importe de peser bien exactement les termes. On ne peut penser à exiger de l'électeur une connaissance approfondie des problèmes techniques, des détails des questions politiques, économiques, internationales. Une minorité infime est capable de comprendre la portée de ces questions, et, dans cette minorité, une élite encore plus restreinte possède l'aptitude nécessaire pour

M. E. d'Eichthal dans son livre remarquable : *Souveraineté du peuple et gouvernement*, chez Félix Alcan, 1895.

1. *Esprit des lois*, liv. II, ch. II. Cf. liv. XI, ch. VI.

2. *Contrat social*, I, 111, ch. VI.

les résoudre convenablement. Il est évident que, dans un pays de quelque civilisation, on ne saurait réduire à ces quelques centaines d'individualités la collaboration au pouvoir ; d'autant mieux que la difficulté resterait insurmontable de les dégager de l'ensemble du pays. On ne doit demander à l'électeur que la compréhension des tendances générales de la politique. Et lorsque cette intelligence existe dans la masse d'un pays, celui-ci est mûr pour le suffrage universel.

« Je voy les brigans, les bourreaux, les aventuriers, les palefreniers de maintenant plus doctes que les docteurs et prescheurs de mon temps ¹. » Combien cette observation que Rabelais appliquait à la société française du seizième siècle serait encore plus exacte aujourd'hui !

Ceux qui déplorent l'évolution démocratique lui reprochent d'avoir introduit dans la classe politique ces gens dont Aristote disait qu'ils n'ont pas le loisir d'être vertueux, c'est-à-dire ceux qui sont contraints à gagner leur pain par un travail manuel qui absorbe toute leur activité. Mais le progrès des arts mécaniques, aussi le progrès social, tend à procurer à chacun un minimum de loisir. Un minimum d'instruction élémentaire a été assuré à chacun. La presse à bon marché s'est répandue, et il n'est guère de citoyen qui, au moins de temps à autre, ne lise ou ne se fasse lire un journal. Oh ! sans doute, il ne faut pas exagérer l'aptitude politique procurée par l'école primaire et les journaux. Ce n'est qu'une minorité infime qui s'attache à lire les quotidiens avec une attention soutenue et une concentration méthodique de l'esprit avec la volonté d'arriver à une conviction politique raisonnée : les autres y recherchent, suivant leurs goûts et leurs classes sociales, des renseignements commerciaux, agricoles, financiers, industriels, quand ce ne sont pas simplement des satisfactions de littérature facile, des courriers de théâtre, des bruits mondains, des faits divers, le récit des crimes ou les comptes rendus des débats devant les tribunaux criminels. D'autre part, à l'élite qui a faim d'une ins-

1. *Pantagruel*, ch. viii.

truction civique approfondie, les journaux fournissent trop souvent une nourriture plus que médiocre. Quel qu'il en soit d'ailleurs, on ne peut nier, dans une démocratie comme la France, une élévation du niveau de l'éducation générale. Dans tous les cas, bien des distances ont été comblées. La moyenne intellectuelle des chauffeurs de taxis n'est peut-être pas plus basse que celle d'une bonne moitié des électeurs censitaires de la monarchie de Juillet. Les tendances sont certainement différentes, mais c'est là une autre question. On ne peut nier dans tous les cas que l'admirable tenue de la France, au cours de plus de trois longues années de guerre ne puisse être attribuée en grande partie à l'éducation politique des masses, à la compréhension générale du grand devoir imposé par l'agression allemande à ce sentiment qui existait certainement avant l'ère démocratique, mais que la démocratie a profondément enraciné et qui se peut exprimer par la formule fameuse : *tua res agitur*.

Si la vie devait se dérouler logiquement comme un drame bien bâti, ou un livre bien fait, l'éducation politique devrait précéder l'avènement de la masse au pouvoir. Or, c'est l'inverse qui se produit fréquemment : en France, en Russie, le pouvoir a été donné brusquement à une masse qui n'était pas préparée à le recevoir. Des catastrophes en ont été la conséquence... Malheureusement, la démocratie est en général condamnée à faire elle-même sa propre éducation. Les gouvernements despotiques ont rarement la volonté sincère de préparer les gouvernés à une collaboration future. Et surtout, l'éducation de la liberté ne se fait que par la liberté. « Pour être sages, a dit très justement Waldeck-Rousseau, il faut avoir été libres pendant longtemps. »

Cette masse des citoyens doit évidemment être dirigée par l'élite. La démocratie ne saurait être le gouvernement du nombre, au sens où le mot de « gouvernement » était entendu par *quelques* théoriciens de la monarchie absolue. La conformité de ses décisions avec « son bon plaisir » n'en est pas une justification suffisante, sinon la Révolution n'aurait été qu'un chan-

gement de tyrannie. La démocratie doit être le gouvernement de la raison, ou même le règne de la science que Taine voulait voir substituer au règne de la raison qu'avait prétendu établir la Révolution. Il faut donc que la démocratie soit dirigée par les plus sages, par les plus intelligents, par les plus capables, par les meilleurs, et enfin, en un mot qui heurte bien des préjugés, par *l'élite*. Sur ces principes essentiels, l'accord est unanime.

La difficulté commence lorsqu'on se demande comment doit fonctionner cette hégémonie nécessaire de l'élite : doit-elle être acceptée spontanément par la masse ou doit-elle être organisée par la Constitution ?

L'organisation constitutionnelle de la suprématie de l'élite est, en soi, une idée admissible. Sans doute, elle heurte certaine conception absolue de l'égalité, mais elle est en conformité avec la définition relative qu'en donnait Aristote : « L'égalité consiste à traiter inégalement les choses inégales ». Et d'autre part, si l'on considère que la désignation des représentants est la première et la plus importante des fonctions publiques, n'est-il pas juste de réglementer l'exercice de cette fonction de façon à lui faire rendre les meilleurs résultats dans l'intérêt général ? Le corps électoral n'étant pas le souverain, mais un organe constitutionnel investi d'une mission spéciale¹, la Constitution doit pouvoir l'aménager de façon à lui permettre le meilleur accomplissement possible de cette mission. Lorsque l'on raisonne *in abstracto*, en logique pure, tout le monde doit s'accorder sur ces points essentiels, puisque tout le monde est obligé d'admettre l'exclusion des indignes ou des incapables : faire la sélection par le bas, ou la faire par le haut, par des supériorités accordées aux bons ou des infériorités infligées aux mauvais, ce sont, au point de vue de la logique pure, des opérations absolument équivalentes.

Mais combien de fois a-t-on justement signalé la vanité, en matière politique, des controverses et des

1. Idée mise en lumière par le doyen Hauriou, dans sa belle étude sur *la Souveraineté nationale*, 1913.

accords sur de simples formules générales? Les conséquences ne découlent pas des principes avec une rigueur mathématique : dès lors, l'accord obtenu sur une simple formule générale est souvent dénué d'intérêt pratique.

Admettre le principe de l'organisation constitutionnelle de la supériorité de l'élite ne fait pas faire un grand pas au problème, tant qu'on n'aura pas défini cette élite. La notion de l'élite est en effet essentiellement subjective. Pour un individu donné, l'élite embrasse ceux qui lui ressemblent, ceux qui possèdent des qualités de même nature que celles qu'il croit avoir. Pour un parti, l'élite comprend ceux qui approuvent son programme ou partagent ses passions.

Ajoutons d'ailleurs que l'aptitude exigée en matière politique n'est pas seulement l'aptitude intellectuelle, mais encore l'aptitude morale ; il faut que celui qui exerce un droit politique ait un sentiment si élevé de la justice qu'il donne aux problèmes qui lui sont posés la solution la plus conforme aux intérêts non seulement de la classe à laquelle il appartient, mais encore de la population tout entière du pays.

De nombreuses tentatives ont été faites pour dégager, dans la masse des citoyens, cette élite intellectuelle et morale à qui serait réservé le choix des législateurs ou des gouvernants.

Si, en elle-même, l'idée du gouvernement par l'élite est de nature à séduire certains esprits, elle se heurte, dès qu'on essaie de l'organiser, à d'insurmontables difficultés pratiques. L'existence d'une aristocratie est un fait simple, mais l'effort pour dégager artificiellement, par un texte constitutionnel, une élite gouvernante ne peut guère aboutir à un résultat qui donne à l'esprit une satisfaction complète. Il s'agit de trouver en effet un signe, offrant le caractère indéniable de la certitude légale, qui dénonce les plus intelligents et les plus sages. La première idée, celle dont on trouve les plus fréquentes applications dans l'histoire et la législation comparée est de considérer la fortune comme une pré-

somption de compétence. Cette notion était déjà clairement exprimée par Aristote. L'homme né dans l'aisance a reçu de ses parents une certaine instruction ; s'il a acquis lui-même cette aisance, il n'a pu le faire sans instruction ; l'aisance enfin lui donne le loisir de s'instruire, de réfléchir sur les affaires de l'État, et enfin, comme disait Aristote, d'être vertueux. De plus, l'aisance créerait une sorte d'aptitude politique morale : celui qui la possède tient à la conserver ; il est donc intéressé à l'ordre public et à la tranquillité générale.

Il n'est pas sans intérêt historique de remarquer que cette conception fut celle de la Révolution française, qui la mit en œuvre dans les constitutions de 1791 et de l'an III. La constitution montagnarde elle-même, si imbuë de doctrinarisme démocratique, fait cependant une place à cette idée puisqu'elle exclut de la société politique ceux qui ne vivent que de l'assistance publique ou privée. L'exposé le plus net de la théorie censitaire a été entendu et approuvé par la Convention. C'était, il est vrai, pendant la réaction thermidorienne : « Nous devons, dit Boissy d'Anglas, dans son rapport sur la Constitution directoriale, être gouvernés par les meilleurs. Les meilleurs sont les plus instruits et les plus intéressés au maintien des lois. Or, à bien peu d'exceptions près, vous ne trouverez de pareils hommes que parmi ceux qui, possédant une propriété, sont attachés au pays qui la contient, aux lois qui la protègent, à la tranquillité qui la conserve, et qui doivent à cette propriété et à l'aisance qu'elle donne l'éducation qui les a rendus propres à discuter avec sagacité et justesse les avantages et les inconvénients des lois qui fixent le sort de leur patrie... un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social ; celui où les non-propriétaires gouvernent est dans l'état de nature... »

Le même principe fut appliqué en France, sous la monarchie constitutionnelle, de 1814 à 1848 ; mais il le fut avec une telle rigueur qu'il aboutit, en fait, à un système politique absolument différent : tandis que la Révolution n'exigea au premier degré qu'un cens variant, suivant les départements, de 1 fr. 50 à 4 fr. 50, la Res-

tauration demanda aux électeurs un cens de 300 francs : il n'y eut plus qu'un nombre infime d'électeurs variant autour de 80.000, et l'abaissement du cens à 200 francs au lendemain de la monarchie de Juillet n'éleva ce chiffre qu'à 250.000 environ. Le même système, fondé sur l'unique principe de la présomption de compétence d'après la fortune, peut donner les résultats en apparence les plus opposés : il part de la simple exclusion des assistés, s'élève jusqu'à l'exclusion des miséreux, la misère étant la plus grande ennemie de l'instruction primaire, passe par le suffrage général des contribuables, organisé par la Révolution, et aboutit enfin au gouvernement par une bourgeoisie très restreinte.

Il est difficile de refuser aux Chambres des régimes censitaires une compétence *technique* marquée¹. Les débats y conservent toujours une certaine tenue ; les discours, le plus souvent écrits, sont mieux composés ; l'ignorance ne s'étale pas ; les procès-verbaux peuvent encore aujourd'hui être, sur bien des points, consultés avec profit. Les lois sont, pour la plupart, correctement et clairement rédigées ; la monarchie de Juillet nous a laissé de grands monuments techniques (loi sur les chemins vicinaux, sur l'expropriation...) ; la Restauration a dégagé les principes, encore en vigueur, des finances publiques dans un pays libre. Les Chambres s'efforcent de faire honnêtement leur métier, même sur les points les plus austères : la loi des comptes, aujourd'hui votée au milieu de l'inattention générale, est alors minutieusement discutée. Reflétant la volonté des électeurs, les Chambres travaillent à faire régner l'ordre le plus strict, l'économie la plus rigoureuse dans les finances publiques ; elles évitent tout ce qui pourrait constituer une entrave au développement économique. Elles estiment que le bonheur public, et notamment celui des classes inférieures exclues du droit de vote, doit résulter seulement de la paix générale, de l'économie et de l'ordre des affaires, de la prospérité économique de la nation. Quelle que soit la justesse de cette

1. V. *Vue d'ensemble du régime censitaire*, dans Joseph-Barthélemy, *L'Organisation du suffrage et l'expérience belge*, 1912, p. 228.

conception, quelque valeur technique qu'ait eu le travail de ces assemblées, il avait le grave défaut de ne pas donner une satisfaction complète aux aspirations de la masse des gouvernés, qui voulaient une législation directement faite pour eux, et non une législation dont ils ne devaient profiter que par une sorte de reflet indirect. Les électeurs bourgeois donnaient peut-être un bon résultat *technique*, mais un résultat *politique* beaucoup moins satisfaisant.

D'ailleurs, rien n'est plus odieux à la démocratie qu'une supériorité reconnue à la fortune : il s'agit de trouver un autre critère extérieur de l'intelligence pour constituer l'élite gouvernante. Les régimes conservateurs se méfient du règne de la seule intelligence, non appuyée sur la fortune : « L'intelligence, disait Guizot, a besoin d'être avertie, contenue, éclairée, guidée par la situation sociale. » C'est par application de ses idées que le régime de Juillet admit les membres de l'Institut et quelques anciens fonctionnaires ou militaires retraités à l'exercice du droit de vote, en n'exigeant d'eux que la moitié du cens électoral, soit 100 francs de contributions directes.

L'idée a été plus généralement mise en avant de refuser le droit de vote aux individus qui ne justifieraient pas d'un minimum d'instruction. La Constitution de l'an III exigeait, de ceux qui prétendaient exercer les droits de l'électeur primaire, la connaissance de la lecture et de l'écriture : l'application pratique de cette disposition fut cependant ajournée en attendant que l'instruction publique fût suffisamment organisée dans le pays. Mais Bonaparte revint d'Égypte avant que ce résultat fût atteint.

L'exigence de la lecture et de l'écriture est formulée dans un grand nombre de constitutions des États particuliers de l'Amérique du Nord : elle paraît surtout avoir pour objet d'éloigner des urnes les gens de couleur. La tentative la plus intéressante dans cet ordre d'idées est celle qui a été faite en Belgique par la loi du 18 août 1883. L'électorat administratif était réservé

aux *capacitaires*, c'est-à-dire aux individus ayant prouvé leur compétence soit par l'obtention de certains diplômes déterminés, soit par l'exercice de certaines fonctions, soit enfin — et c'était là la véritable caractéristique de la loi — en subissant avec succès un examen spécial portant sur la lecture et l'écriture courante, la morale, la langue, le calcul, les poids et mesures, la géographie, l'organisation administrative et l'histoire nationale de la Belgique. La loi donna la majorité aux paysans catholiques des Flandres, que les libéraux considéraient comme les suppôts de l'obscurantisme, et contre qui ils avaient dirigé la réforme.

Une des difficultés du régime pédantocratique, dont la loi des *capacitaires* représente une expérience curieuse, est de déterminer le degré d'instruction qui est censé créer la compétence électorale : la simple connaissance mécanique de la lecture et de l'écriture est dénuée à ce point de vue de toute valeur probante. — Et si on élève les prétentions, on arrive à un système mandarinal détestable : rien ne prouve que le porteur d'un diplôme scientifique ait plus de bon sens, de jugement, d'expérience pratique des hommes et des choses que l'ensemble des citoyens qui en sont dépourvus.

Tout individu, quel qu'il soit, a un intérêt dans la gestion de la société dont il fait partie ; d'autre part, comme être pensant, il possède un minimum de compétence. Le suffrage doit donc être général. Mais aux individualités qui ont soit un intérêt particulier, soit une compétence spéciale dans la gestion des affaires publiques, ne faut-il pas donner un pouvoir plus fort qu'à la masse ignorante ? Sans réserver le pouvoir politique à l'élite comme un privilège exclusif, ne convient-il pas cependant de le favoriser ? C'est le problème du suffrage général différentiel ou suffrage plural, que l'on oppose au suffrage universel égal, au « pur et simple », comme l'on dit en Belgique. C'est encore, en effet, dans ce dernier pays qu'a été poursuivie, depuis 1893, l'expérience la plus ingénieusement et la plus sagement agencée de ce système. Tout individu mâle et majeur a

une voix : c'est la voix de l'homme : — si, arrivé à un âge complet de maturité (30 ans), il possède un foyer convenable (révélé par une contribution de 5 francs) dans lequel il entretient une famille (une femme ou un enfant) il a des responsabilités qui lui donnent une voix supplémentaire : celle du père de famille ; — s'il est à la tête d'un léger patrimoine (immeuble de 2.000 fr.) 100 francs de rente), cette propriété est censée lui donner d'abord une modération, ensuite un intérêt particulier à la gestion des affaires publiques : à ce double titre, il reçoit la voix supplémentaire du propriétaire. — Si, enfin, il possède une instruction supérieure, prouvée par la détention de certains diplômes, ou l'exercice de fonctions déterminées, il se voit attribuer deux voix supplémentaires : les deux voix de l'intellectuel. — Afin de réaliser une certaine égalité au point de départ, il est entendu que nul ne peut cumuler plus de trois voix : ainsi, par son propre mérite, un ouvrier peut acquérir la seconde voix de l'épargnant et la troisième voix du père de famille. Le bourgeois riche qui aura eu le luxe d'une instruction supérieure n'en aura pas davantage.

Certes, le suffrage plural apparaît comme la tentative la plus intéressante d'une organisation du corps électoral d'après le principe de la compétence. Dans ce système, l'intelligence se fait nombre ; suivant le vœu de Taine, les voix ne se comptent plus ; elles se pèsent. Mais ce régime, que le poète Maeterlinck célébrait non point comme l'acheminement vers le suffrage universel, mais comme l'aboutissement logique de ce suffrage, produit en Belgique un malaise reconnu de tous sans donner par contre des résultats positifs. L'arrondissement qui compte la plus petite proportion d'électeurs à plusieurs voix est celui de Thielt : il y a un seul électeur trivote sur 8 électeurs. Or, cet arrondissement a été pendant plus de trente ans fidèle au catholique Beernaert. Au contraire, Charleroy et Mons comptent un électeur trivote sur 4 électeurs : et ces capitales du vote plural sont en même temps les capitales du socialisme. Il se trouve donc souligner les inégalités sociales, par là ac-

croître les mécontentements et l'envie, sans la contrepartie d'un résultat sensible. La pluralité aura servi, en 1893, de transition entre le régime censitaire et le suffrage généralisé. Mais, et c'est l'avis d'un très grand nombre de belges, il semble bien avoir épuisé maintenant son utilité historique pour n'être plus qu'un élément de malaise politique.

§ 5.

Que chacun n'ait qu'une voix, répond alors un autre système; respectons le sentiment irrésistible de l'égalité; mais organisons le suffrage de façon à utiliser le minimum de compétence qui se trouve dans chacun. Que chacun vote, une seule fois, mais à sa place, et suivant sa capacité. C'est le système généralement connu, sous le nom de système de la représentation des intérêts. En 1819, Sismondi avait dégagé cette loi : lorsqu'une corporation doit choisir un de ses membres pour la représenter, elle ne choisit jamais le plus mauvais. Elle ne choisit pas le meilleur, parce que, *in petto*, chacun s'attribue cette qualité; mais elle ne choisit pas non plus le moins capable, parce qu'elle ne veut pas se déconsidérer elle-même. Les Académies ne contiennent pas nécessairement tous ceux qui sont le plus dignes d'en être; mais il est rare qu'elles contiennent des membres absolument indignes : le prestige du corps y est intéressé. Les sénateurs inamovibles choisis par le Sénat lui-même ont fourni pendant longtemps le modèle du parlementaire; les maîtres les plus illustres sont portés au bâtonnat par l'ordre des avocats... Introduisons ce principe, et, avec lui, le règne de la compétence, dans le régime politique. Que le corps électoral cesse d'être une poussière inorganique dont chaque atome désagrégé s'agit au hasard. Les électeurs peuvent ignorer quels sont les meilleurs programmes politiques, mais ils connaissent les besoins généraux que l'exercice de leur profession leur révèle quotidiennement; ils sont incapables en général de discerner parmi

les avocats, les médecins ou les pharmaciens qui se présentent ordinairement à leurs suffrages, quels sont les plus aptes au gouvernement; mais ils connaissent les meilleurs, les plus intelligents de leur profession. Que chaque français vote dans sa catégorie, et alors, il votera suivant sa compétence. Que chaque catégorie choisisse les meilleurs de ses membres pour participer au gouvernement du pays. Chacun votant suivant ses lumières propres, et, l'élite du pays se dégageant presque spontanément pour le gouverner : quel idéal ! Pour l'atteindre, *organisons* le suffrage universel.

Remarquons que ce principe n'a jamais encore servi de base générale pour l'ensemble de l'organisation politique d'un pays. Des applications très partielles ont été faites dans quelques pays, notamment pour le recrutement d'une fraction des Chambres-Hautes dans plusieurs États particuliers de la confédération allemande.

Il recrute des adhérents parmi les premières autorités de la science politique¹ et du droit constitutionnel². Il est aussi un des articles le plus souvent développés par les doctrinaires du parti royaliste. L'idée a paru pour la dernière fois dans un document officiel dans l'intéressante proposition de M. Jean Hennessy, sur la réforme administrative³. En dépit de ces adhésions,

1. M. Charles Benoist, *L'Organisation du suffrage universel*, 1896 ; *La Crise de l'État moderne*, 1895 ; *Pour la réforme électorale*, 1907.

2. M. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911, t. I, p. 388. M. Duguit veut une première Chambre élue par le nombre, d'après le principe de la représentation proportionnelle, et une seconde Chambre, élue par les corps, d'après le principe de la représentation professionnelle ou syndicale.

3. 29 avril 1915, session 1915, n° 847. Pour l'élection de l'Assemblée régionale, les électeurs seraient répartis en six groupes : 1° agriculteurs et ouvriers agricoles ; 2° commerçants et employés ; 3° industriels et ouvriers ; 4° professions libérales ; 5° fonctionnaires ; 6° liste générale, comprenant tous les électeurs qui n'ont pu être inscrits sur les listes précédentes. (Art. 3). L'Assemblée régionale comprendrait autant de membres que la région comprendrait autant de fois 20.000 habitants. Le total des sièges serait réparti entre les groupes de la façon suivante : la moitié serait divisée en six parties *égales* dont chacune serait attribuée à chaque catégorie, la seconde moitié des sièges serait répartie entre les catégories *proportionnellement* à leur importance numérique.

venant des points les plus divers de l'horizon politique, j'hésite à considérer la représentation des intérêts, professionnelle ou syndicale, comme une idée féconde de laquelle nous puissions légitimement attendre, comme premier avantage, l'introduction de la compétence dans la démocratie. Sans parler du danger que cette conception ferait peser sur l'unité morale de la nation française, on s'en est singulièrement exagéré les avantages; on n'en a pas aperçu les très graves inconvénients.

1° C'est une singulière illusion de croire que, parce qu'ils seront groupés par professions, les électeurs voteraient *techniquement*; ils continueront à voter *politiquement*. Et rien ne sera changé. Les faits sont là pour nous en donner l'assurance. L'électeur moyen est compétent pour connaître les besoins de la petite commune rurale à laquelle il appartient; il faut entretenir ce chemin, réparer ce pont, tenir des marchés à telle ou telle date. Les petits conseils municipaux sont-ils cependant mieux ou autrement recrutés que la Chambre des députés? Nullement. On ne demande pas au maire d'être le citoyen le plus honorable et l'administrateur le plus capable de sa commune: on se préoccupe avant tout de ses conceptions philosophiques sur la vie future, sur les rapports de l'autorité civile et des cultes, sur l'organisation politique, économique, sociale. Je sais bien l'argument que, dans le système français, les corps élus en vue de l'administration locale constituent l'élément principal du collège électoral du Sénat, et qu'on accuse ainsi notre Constitution d'avoir infecté l'administration de politique. Mais c'est là une vue *a priori*; l'idée que le membre des conseils municipaux, d'arrondissement ou généraux nommera, directement ou indirectement, des sénateurs, n'entre que pour une part infime dans le choix des électeurs. Dans tous les pays, et notamment en Belgique où les corps administratifs élus ne concourent pas à l'élection des sénateurs, les élections locales se font d'après les mêmes principes et sur les mêmes données politiques que les élections législatives.

2° Il n'est pas du tout sûr par conséquent que, parce qu'ils seront distribués en catégories d'après les affini-

lés de leurs occupations, les électeurs choisiront les meilleurs d'entre eux. Et d'ailleurs, ce ne sont pas les aptitudes techniques qui importent dans la gestion des affaires publiques. Une Chambre composée des agriculteurs les plus habiles à engraisser les porcs, élever les bœufs et tirer à la terre son maximum de blé; des mécaniciens les plus experts dans leur art, des charrons les plus habiles et des épiciers ayant réalisé, dans le plus bref délai, la plus grosse fortune, — cette Chambre serait peut-être différente, elle ne serait certainement pas meilleure que les Chambres actuelles —. Mais, dirait-on, on ne choisira pas les meilleurs au point de vue strictement professionnel, les plus experts dans leur technicité, mais bien ceux qui seront les plus habiles à comprendre les intérêts de leur profession et les plus aptes à les faire triompher : voilà donc que nous retombons tout de suite dans la politique et que nous nous éloignons du technique.

3^e Le système de la représentation des intérêts se fonde encore sur une présomption discutable : à savoir que les individus qui appartiennent à une profession ont une conception juste et sociale des intérêts de cette profession. L'artisan le plus habile dans sa profession peut parfaitement ignorer quelles sont les mesures législatives, administratives, douanières qui sont les plus favorables à sa profession : on peut être capable de mettre au point un parfait chronomètre et ignorer les conditions économiques les plus favorables à l'industrie horlogère; je sais une région, exclusivement agricole, où les agriculteurs organisaient des manifestations contre Méline-Pain-Cher. La conception juste des conditions économiques les plus favorables à une industrie n'existe que chez une minorité d'employeurs, de patrons, de bourgeois... Mais ceux qui ont la conception juste des intérêts de leur profession, n'ont pas pour cela la conception sociale de ces intérêts, c'est-à-dire la conception la plus conforme à l'intérêt général; en tant qu'il appartient à une profession, un individu cherchera les intérêts de cette profession et lui sacrifiera l'intérêt général. Et qu'on ne réédite pas ici le sophisme de

l'identité de l'intérêt général avec la somme des intérêts particuliers. Lorsqu'on aura donné satisfaction à tous les intérêts contradictoires qui clament vers l'État; lorsqu'on aura cédé aux réclamations contradictoires des agriculteurs et des industriels; lorsqu'on aura voulu être protectionniste avec les producteurs de matières premières, libre-échangiste avec les industriels, lorsqu'il s'agira de ces matières premières, protectionniste au contraire, lorsqu'il s'agira d'objets manufacturés; lorsqu'on aura donné satisfaction par exemple aux éditeurs qui veulent forcer le client à payer cher leurs livres par un impôt très lourd sur les livres étrangers; lorsqu'on aura apaisé les doléances de la betterave et les récriminations de la vigne; lorsque, en un mot, on aura satisfait le plus grand nombre possible d'intérêts particuliers, on aura ruiné le pays, on aura sacrifié l'intérêt général. Il faut donc des non spécialistes, des non techniciens pour définir l'intérêt général au-dessus de la somme des intérêts particuliers; ou plutôt, il faut des individus dont ce soit la spécialité de comprendre l'intérêt général et de le servir; leurs adversaires les appellent des politiciens, leurs amis les qualifient d'hommes d'État.

Les avantages que l'on attribue à la représentation professionnelle apparaissent donc comme illusoire; mais, par contre, ses inconvénients sont certains. Je ne parle pas de l'extrême difficulté qu'il y aurait à composer des groupes relativement homogènes, ayant des intérêts identiques à faire valoir; il y a eu par exemple, en 1917, un congrès de l'industrie du livre: là nous avons vu éclater l'hostilité des fabricants de papier qui veulent un impôt sur cette marchandise à l'entrée du pays et des typographes qui veulent la libre admission des matières premières! Combien faudra-t-il encore de longues années d'éducation sociale pour faire comprendre la solidarité, dans le groupe professionnel le plus restreint que l'on puisse imaginer, des employeurs et des employés? Mais surtout, bien loin d'introduire de la compétence dans les assemblées représentatives, la représentation professionnelle menacerait d'abaisser

d'une façon redoutable leur niveau intellectuel. On a souvent signalé la prédominance, dans les assemblées, d'individualités appartenant à des professions libérales : c'est un point sur lequel nous reviendrons. Cette prédominance est le signe qu'il y a eu, jusqu'ici, des classes politiciennes; que les électeurs, ayant conscience de leur incompétence, s'en sont remis à de plus compétents qu'eux. Dans un pays où la blouse domine, c'est la redingote qui emporte, dans les Assemblées, une majorité écrasante. C'est ce respect assez élémentaire, mais incontestable, des compétences qui a fait choisir, dans les mêmes classes, des officiers pour l'armée et des dirigeants pour la nation. Dans l'esprit de la représentation professionnelle, le représentant doit appartenir à la catégorie qu'il représente : les ouvriers seront représentés par un ouvrier, l'agriculteur par un agriculteur. On aura alors des assemblées où les éléments intellectuels de la nation ne formeront qu'une minorité infime.

Sans doute, les bâtisseurs de systèmes prétendent éviter cet inconvénient en décidant de ne pas proportionner le nombre des représentants d'une catégorie professionnelle au nombre des électeurs se rattachant à cette catégorie : on décidera par exemple ou bien que chaque catégorie, quelle que soit son importance numérique, aura le même nombre de représentants, ou bien que ce nombre sera arbitrairement fixé pour éviter l'écrasement de celles qui comprennent la plus petite somme d'individus et la plus grande somme de compétences. Comment peut-on croire à la viabilité d'un système pareil qui accuse, met en lumière, porte dans une évidence dangereuse le privilège d'une classe ? Dans l'état actuel des choses, s'il y a ensemble 100 intellectuels et 10.000 paysans, il y a bien des chances pour que les 10.000 paysans se fassent représenter par l'un des 100 intellectuels. Mais si l'on décide que les 10.000 paysans se feront représenter comme paysans et auront à ce titre 10 représentants, mais qu'également les 100 intellectuels, étant cent fois moins nombreux auront le même nombre de représentants, le sentiment si fort de l'égalité sera justement froissé, et, tôt ou tard,

il emportera, de son courant irrésistible les fragiles barrières de papier dressées par le législateur. Ainsi, à brève échéance, ce système, avec la prétention d'introduire la compétence dans la vie publique, doit fatalement aboutir à ce résultat : l'écrasement de l'intelligence.

..

Ce n'est donc pas par des réformes des textes constitutionnels que l'on pourra diminuer l'amateurisme à la base du gouvernement démocratique. Je ne veux pas dire qu'il n'y ait rien à faire en matière électorale. Il n'y a pas de devoir plus grave que le devoir électoral : les citoyens devraient avoir toujours sous les yeux, gravé en lettres d'or sur les édifices publics, l'article 376 de la constitution de l'an III : « Les citoyens se rappelleront sans cesse que c'est de la sagesse des choix dans les assemblées primaires et électorales, que dépend principalement la durée, la conservation et la prospérité de la République. »

Mais, s'il n'est pas de devoir plus grave, il n'en est pas non plus dont on s'acquitte avec plus de facilité. La législation démocratique multiplie les dispositions tendant à en alléger l'exercice : le scrutin a lieu un jour férié, à des heures commodes, et enfin, suivant la formule consacrée, l'urne est autant qu'il est possible, rapprochée de l'électeur. Aussi n'est-il aucune obligation dont on puisse se décharger avec moins d'effort, d'attention, de soin, de risque, de travail, de dépense ou d'inconvénients personnels. L'électeur n'a à dépenser que quelques minutes à de larges intervalles. Il est plus facile de voter que de payer ses contributions. L'électeur se borne à remettre un bout de papier. Il n'attache plus grande importance à ce qu'il fait. Bien plus, ce devoir qui lui coûte si peu, il peut s'en abstenir complètement.

Nous ne demandons pas bien évidemment que le vote soit rendu plus difficile afin d'attirer l'attention de l'électeur sur la gravité de sa fonction. Mais nous

demandons la contre partie des facilités données au vote : c'est-à-dire son obligation. C'est la négligence qui est la source la plus féconde des abstentions ; et souvent les abstentionnistes sont des modérés dont l'influence serait précieuse dans le corps électoral. Mais il faut, si l'on oblige à voter, que chaque vote présente un intérêt : ce but sera atteint par la représentation proportionnelle, qui assure sa représentation à toute opinion d'une certaine importance, et donne par conséquent un intérêt à la plupart des votes.

Le peuple est souverain, c'est lui qui prétend donner la direction à la politique et se charger de plus en plus directement des affaires du pays. Or, ce peuple est sur une des pentes les plus dangereuses : il y a trente ans, il y avait en France 50.000 débits de boissons. Il y en a aujourd'hui 500.000. A Paris, il y a un débit sur 4 maisons ; mais ce n'est là qu'un chiffre moyen. Dans les quartiers populeux, aux abords des usines, il y a un débit, parfois deux dans chaque maison. La population des asiles d'aliénés en alcooliques dépasse celle d'une des plus grandes villes de France. Mais ce ne sont là que les cas aigus, on marche vers le détraquement général. Si un roi avait ce vice, on lui donnerait un régent. Nous ne déposerons pas Demos, le peuple roi. Enlevons lui son vice !

Personne plus que nous ne s'associe au vœu de Taine de voir tous les jours utiliser davantage, en vue du bien général, toutes les forces de la nation ; personne ne désire plus vivement voir grandir « le rôle de l'aristocratie et des corps dans les sociétés humaines ¹ ». Mais cette influence des meilleurs, des plus savants, des plus sages ne peut leur être assurée, comme une possession paisible par la simple vertu d'un texte constitutionnel ou législatif. Leur devoir est de la conquérir et de la conserver par une lutte de tous les jours. Il faut répéter de la démocratie ce que Royer-Collard disait du gouvernement représentatif : elle n'est pas une tente pour le repos.

1. Lettre à E. Havet, *Revue des Deux-Mondes*, 15 avril 1907, p. 775.

Plus d'activité de l'élite, sortant plus que jamais de sa tour d'ivoire ; plus d'instruction dans le peuple ; une place plus grande donnée à la compétence dans l'organisation constitutionnelle, dans les chambres, dans le gouvernement : l'unanimité doit se faire sur ces vœux.

Mais il serait vain de vouloir conduire une démocratie à renoncer à l'égalité une fois qu'elle l'a conquise. Le sentiment égalitaire acquiert tous les jours une nouvelle force d'expansion à laquelle ne sauraient résister les digues les plus savamment combinées. Tous les raisonnements, toutes les théories, toutes les combinaisons des publicistes s'écroulent devant ces simples paroles : Tous les hommes naissent nus ! Un homme, une voix !

Le suffrage universel égalitaire ne réclame pas de justification. A quoi bon rechercher s'il est bon ou mauvais ou passable ? Il n'est pas un « système. » Il est une force de la nature. Et lui aussi peut dire : *Sum quia sum !*

CHAPITRE II

LA COMPÉTENCE DES LÉGISLATEURS

SOMMAIRE

L'amateurisme législatif règle de tout régime libre. — Position du problème dans la démocratie.

§ 1. — *Valeur individuelle comparée des législateurs dans la démocratie et dans les autres régimes.*

Les « amateurs » chargés de la fonction législative sont-ils moins « distingués » dans le régime démocratique que dans les autres régimes libres? — Physionomie particulière des assemblées démocratiques; abaissement progressif de la classe sociale dans laquelle se recrutent les représentants; simplification de l'éloquence; violence des discussions; modifications au règlement; physionomie différente, somme égale de talent. — Les catégories dans lesquelles se recrutent les assemblées démocratiques: prédominance des avocats. — Quelle est la compétence spéciale du parlementaire.

§ 2. — *L'élaboration technique de la loi dans la démocratie.*

Plus est grande la liberté politique, plus se réduit la part des techniciens dans l'élaboration de la loi. Le modèle de l'organisation de l'État suivant le principe de la technicité: la constitution de l'an VIII. — Les fruits de l'amateurisme législatif: trop de lois, lois inappliquées; erreurs techniques; crise générale de la rédaction législative; le système des retouches et des lois à l'essai.

§ 3. — *L'intervention du technique dans l'élaboration de la loi.*

Conclusion du chapitre II.

Il n'y a pas de liberté politique, même en germe, si le pouvoir d'émettre les règles générales qui dominent l'organisation de la société n'appartient pas à des assemblées élues. Si le pouvoir de poser les principes

premiers, les préceptes obligatoires pour les citoyens n'appartient pas à la représentation nationale, on se trouve dans le régime du despotisme le plus complet. A moins d'en revenir à la chimère du bon tyran, il faut donc que le droit d'émettre les lois appartienne aux Parlements : cette attribution leur est même si naturelle que le langage courant les désigne par l'expression de « pouvoir législatif ».

Or, les élus sont nécessairement des amateurs. En dehors du despotisme, la tâche singulièrement difficile d'élaborer et de perfectionner le droit est donc confiée, au moins lorsqu'il s'agit de donner la force obligatoire à des règles, à des non techniciens. Il y a des hommes qui consacrent leur vie toute entière à l'étude du droit et découvrent tous les jours des domaines inexplorés ; or, par la grâce du suffrage, un individu quelconque — médecin, artisan, ouvrier... — se trouve appelé tout d'un coup à statuer sur le perfectionnement de ce droit qu'il ignore.

Ce fait essentiel à tout régime libre, prend-il, dans le régime proprement démocratique, une accentuation et une gravité particulière ? Est-ce que, par exemple, l'extension du suffrage amène, comme on l'avance souvent, l'abaissement de l'étiage intellectuel et moral des Assemblées ? Est-ce que le progrès démocratique se traduit aussi par une restriction de la collaboration des techniciens et par un accroissement de l'amateurisme dans l'élaboration de la loi ? En un mot, les amateurs législatifs sont-ils moins « distingués » et plus envahissants dans la démocratie que dans les autres formes de gouvernement libre ? tel est le problème.

§ 1.

VALEUR INDIVIDUELLE COMPARÉE DES LÉGISLATEURS DANS LA DÉMOCRATIE ET DANS LES AUTRES RÉGIMES

C'est un des lieux communs le plus souvent développé dans la littérature politique que la haine de la

démocratie pour les supériorités. Un chef d'industrie cherche les ingénieurs les plus savants, les contre-maitres les plus experts, les ouvriers les plus laborieux et les plus habiles ; la maîtresse de maison la plus modeste cherche à s'assurer les services de la meilleure cuisinière. Ces principes d'élémentaire bon sens qui dominent la vie privée semblent perdre leur valeur dès que l'on passe à la vie publique. Le même citoyen qui, lorsqu'il s'agit de la gestion de ses propres affaires, choisit les meilleurs et les plus capables, va naturellement aux médiocrités pour leur confier la gestion des affaires de l'État. La démocratie se méfie des hommes de valeur et de caractère. Si, par hasard, elle en a attaché quelques-uns à sa fortune, elle ne manque pas de manifester, par une prompte ingratitude, son regret d'avoir manqué à une règle de conduite qui lui est aussi naturelle qu'aux sources la descente vers les plaines ; Aristide et Démosthène furent proscrits, Cicéron délaissé, Lamartine oublié, Gambetta hué. A ces regrettables tendances de la démocratie, on oppose le magnifique programme de Napoléon : « La carrière est ouverte au talent ».

Il faut se méfier de ces généralisations trop hâtives et le plus souvent injustes. Les mêmes termes pourraient être appliqués aux régimes les plus opposés. Ce reproche d'aller à la médiocrité « comme la chèvre au cytise », Rousseau le formulait, mais il le dirigeait contre le régime monarchique : « Ceux qui parviennent dans la monarchie ne sont le plus souvent que de petits brouillons, de petits fripons, de petits intrigants, à qui les petits talents qui font parvenir dans les cours aux grandes places ne servent qu'à montrer au public leur ineptie aussitôt qu'ils sont parvenus¹ ».

Sans doute, il y a des exceptions éclatantes : Louis XIII a maintenu Richelieu contre toutes les intrigues de cour. Mais l'ensemble du personnel monarchique confirmerait plutôt l'affirmation de Rousseau ; les exemples d'ingratitude des rois sont aussi nombreux que les exemples

1. *Contrat social*, I, III, ch. vi.

d'ingratitude des peuples. Il ne resterait plus qu'à conclure que démocratie ou monarchie, oligarchie ou suffrage universel, c'est tout un et que le monde a toujours été gouverné par des médiocres.

Cette conclusion, par trop simpliste, risquerait d'être injuste. Il en est, en effet, du gouvernement des hommes, comme de toutes les autres branches de leur activité. L'humanité vit dans la moyenne et ce n'est qu'à de longs et rares intervalles que surgit l'homme génial : c'est vrai de la science, des lettres, des arts, du gouvernement. Nos vœux s'impatientent souvent contre la disproportion entre les événements formidables et la stature des hommes chargés d'y faire face : mais *mens fiat ubi vult*. Il ne faut d'ailleurs pas songer à appliquer à l'homme politique les critères normaux des autres professions. Un grand homme d'État n'est pas nécessairement un grand homme. Il y a bien une parcelle de vérité dans le vers passé en proverbe :

Tel brille au second rang qui s'éclipse au premier.

Mais l'inverse peut être également juste. Les premières places de l'État sont si avantageuses que tels y reluisent qui resteraient ailleurs singulièrement ternes. Le génie, au sens courant que l'on donne à ce mot, n'y est pas nécessaire. Il y faut avant tout la rectitude du jugement, l'équilibre de l'esprit, la droiture du cœur, l'élévation de la conscience et le sens du devoir. Si Charles de Hohenzollern était resté dans l'armée prussienne, il n'aurait fourni qu'une médiocre carrière d'officier. S'il avait été fonctionnaire, l'étiage de son talent ne l'aurait peut-être pas porté aux premiers emplois. Mais, au témoignage de ses biographes, il a eu la bonne fortune d'être assis sur un trône au lieu de l'être sur un rond de cuir. Il a réconcilié deux provinces ennemies, fondé un royaume, bien régné pendant la paix et gagné des batailles. Carol I^{er}, qui n'aurait pas été un grand homme, a été un grand roi. Certes, il ne faudrait pas en conclure à l'éloge de la médiocrité dans la politique : disons seulement que c'est un métier de gouverner les hommes comme de faire des livres, des pen-

dules, des vers, des mathématiques, de la médecine : et qu'il y faut des aptitudes techniques spéciales.

Le suffrage universel, dit-on, découragerait et écarterait du scrutin les hommes d'ordre et de valeur, les citoyens les plus honnêtes, les plus sérieux, les plus compétents. Le reproche n'est pas sans fondement, adressé à l'élection ; il devient injuste, dirigé seulement contre le suffrage universel. Si les Chambres françaises de la Monarchie de juillet n'avaient pas contenu une bonne partie de fonctionnaires, elles auraient présenté les mêmes caractères que celles d'aujourd'hui. En Belgique, en France et ailleurs, le suffrage universel a amené l'introduction dans le Parlement d'une représentation du parti ouvrier. Cette modification de l'état des partis n'a pas amené un abaissement du niveau intellectuel et moral dans la Chambre. Je ne parle pas seulement des représentants ouvriers d'origine bourgeoise, Jaurès en France, Vandervelde et Destrée en Belgique, dont le talent honorerait tous les partis. Mais personne ne conteste que sont bien à leur place au Parlement des hommes comme, à la Chambre belge, M. Anseele, ancien ouvrier, dont la faculté organisatrice, épanouie au Voo-ruit de Gand, faisait dire à un belge éminent qu'on devrait le nommer directeur de la Banque nationale. Loin de ma pensée d'ailleurs de dire, comme semblerait le prétendre certains intéressés par leur doctrinarisme, tranchant sur toutes choses et leur attitude souvent encombrante que la qualité d'ouvrier ou d'ancien ouvrier confère une grâce spéciale pour la fonction de député.

A toutes les époques de l'histoire, les peuples se sont plaints de leur représentation. Quelqu'un proposant qu'on mit un crucifix dans la Chambre des députés, Beugnot accepta à condition qu'on gravât, au-dessus, les paroles sublimes : « Pardonnez-leur, mon père, car ils ne savent ce qu'ils font ! ¹ »

1. J.-K. Laughton, *Memoirs of the life and correspondence of Henry Reeve*, Londres, 1898. — Usbek le Persan écrivait à son ami Rhédi, alors à Venise : « La plupart des législateurs ont été des hommes bornés que le hasard a mis à la tête des autres et qui n'ont presque consulté que leurs préjugés et leurs fantaisies... Ils se sont amusés à faire des institutions

Si la généralisation du suffrage n'a pas amené un abaissement du niveau intellectuel ou moral des assemblées, elle a modifié profondément leur tenue extérieure et la physionomie de leurs débats. Dans les chambres censitaires, quelles que fussent les divisions politiques, les représentants des divers partis avaient entre eux de nombreux points de contact; ils appartenaient à la même catégorie sociale, et, si l'on nous permet cette expression, au même monde. L'avènement du suffrage universel devait avoir pour conséquence d'amener des débats violents et sans résultats. Les discussions prennent trop souvent l'allure d'une dispute. Si la Chambre, sous le régime censitaire, était un salon, elle a certainement cessé de l'être. Les débats parlementaires « s'élèvent » au ton que définissait le mot de Paul-Louis Courier : « Ce monsieur m'appelle assassin : cela veut dire simplement qu'il n'est pas de mon avis ». Il règne dans les assemblées démocratiques une intolérance certaine à l'égard des personnes et des opinions. Les représentants des classes populaires supportent difficilement l'exposé, même calme, des opinions adverses. Excusant leurs procédés par le prétexte d'une indignation généreuse, ils remplacent trop souvent l'argument par l'injure et la raison par une outrageante personnalité. De là viennent ces séances de scandale qui, tout en n'étant que des manifestations de bouillonnements superficiels, arrivent cependant à répandre sur tout le régime une déconsidération profonde. De là aussi la nécessité qui s'est imposée dans tous les pays de modifier le règlement des chambres de façon à y introduire toute une échelle de pénalités disciplinaires, la simple sanction morale du rappel à l'ordre étant devenue désormais insuffisante pour protéger la dignité des débats parlementaires¹.

puériles avec lesquelles ils se sont à la vérité conformés aux petits esprits, mais décrédités auprès des grands. » Nous ne devons donc pas accepter sans réserves la thèse, chère aux *laudatores temporis acti*, de la supériorité intellectuelle et morale des Chambres censitaires sur celles du suffrage universel.

1. Cf. Joseph-Barthélemy, *l'Organisation du suffrage et l'expérience belge*, p. 356 et suiv.

Une autre cause d'erreur provient des modifications extérieures qui se sont produites dans le genre de l'éloquence parlementaire. Un des derniers représentants de l'éloquence solennelle fut Jules Favre. Un jour que Jules Simon, à la tribune, employait le mot de « régime » Jules Favre se pencha à l'oreille de son voisin Eugène Pelletan et lui dit avec un regret non dissimulé : « Pourquoi ne dit-il pas : phalange ? » L'éloquence parlementaire s'est aujourd'hui mise en veston. La parole est beaucoup moins apprêtée, mais par contre on demande plus de faits, plus de précision ; les discours moins *écrits*, moins bien distribués en parties heureusement balancées, sont cependant plus nourris. Ce n'est pas à dire d'ailleurs que les assemblées se soient soustraites au prestige du style, aux mouvements oratoires, aux images bien frappées. Il est classique de considérer la Restauration comme la grande époque de l'éloquence parlementaire ; mais les historiens de l'avenir pourront comparer cette période avec celle de la troisième république sans trop de désavantage pour cette dernière. Ils vanteront Gambetta, puissance incarnée du verbe ; Jules Grévy, avec sa logique froide, rigoureuse et saisissante ; la douceur un peu féline mais nuancée et persuasive de Jules Simon ; la noblesse de pensée et l'atticisme de Challemel-Lacour ; la force démonstrative et la sincérité de Jules Ferry ; la majesté un peu surannée de Floquet ; la gravité de Brisson ; la parole nerveuse et combative de Goblet ; la lucidité de Freycinet ; la faculté d'improvisation, la clarté, la science et la puissance d'argumentation de Ribot ; le talent ironique, sarcastique, mordant, cinglant et incisif de Clemenceau, et ce don de brièveté nerveuse, que Jaurès lui enviait sans essayer de l'imiter ; la parole limpide, froide, logique et rigoureuse du juriste Waldeck-Rousseau ; la philosophie aimable et artiste de Sembat ; l'argumentation vigoureuse de Millerand ; la virtuosité, la vigueur sobre, les riches images de Briand ; la souplesse, la vigueur, l'élégance alliée à la flamme, de Viviani ; la culture, la finesse, le sens artiste de Léon Bourgeois ; la clarté et l'ordre français poussés jusqu'à leur perfection

qui contribuerait à faire des chefs-d'œuvre des discours de Poincaré ; l'élégance forte, souvent passionnée, et, quand il s'agit de la France, pathétique, de Paul Deschanel qui a eu l'art d'exprimer les sentiments de la Chambre à des périodes tragiques en d'admirables allocutions que des médiocres auraient délayées sans mesure ; la force persuasive de Georges Leygues ; la science profonde souriant derrière la verve spirituelle de Charles Benoist ; la chaleur et l'improvisation de grand lettré de Barthou ; la vibrante impétuosité, la poésie de Jaurès, la prodigieuse chaleur qui épanouissait l'éloquence du tribun quand son génie le possédait, sa parole un peu aiguë se répandant, avec le feu du discours, en vagues toujours plus larges, en périodes parées d'invention et baignées de lumière. Ils parleront d'Albert de Mun, une des plus belles incarnations de l'orateur classique, dont un témoin a pu dire que « qui ne l'a pas entendu à la tribune ignorera toujours le chant, la flamme d'une âme éblouie de servir son Dieu » et auquel la Chambre, debout, sur l'initiative de Jaurès, rendit un jour un éclatant hommage d'estime... Ils seront bien obligés de dire que ceux-là (et tant d'autres) furent choisis par le suffrage universel. Et ils trouveront que cette phalange peut supporter la comparaison avec celle des Guizot, des Benjamin Constant, des de Serre, des Martignac, des Royer-Collard. Le caractère de l'éloquence a certainement changé ; la somme de talents est restée la même.

Certains vastes débats, sur la séparation des Églises et de l'État, sur les associations..... resteront parmi ceux qui ont honoré la tribune française. Il est permis de dire qu'une Assemblée, tout au moins dans une certaine mesure, se reflète dans la personnalité qu'elle appelle à sa tête : y a-t-il dans notre histoire, ou dans celle des pays étrangers une assemblée qui puisse s'enorgueillir d'un président doué de plus d'autorité, de prestige, de talent que le lettré délicat qui tend à devenir le président professionnel de la Chambre française, et dont l'élection a été sanctionnée par le suffrage des élites les plus difficiles ? Les Chambres démocratiques sont diffé-

rentes comme tenue, elles ne sont pas inférieures comme travail et comme autorité aux chambres censitaires.

On a pu justement constater que d'une façon générale les progrès de la démocratie amènent un abaissement général de la classe sociale dans laquelle se recrutent les représentants comme les gouvernants. Au Reichstag de l'Empire allemand, les nobles, les hobereaux, les grands propriétaires fonciers ne trouvent guère plus de sièges que dans la Vieille Prusse et dans la Silésie : ce sont les gens du Palais, de la Bourse, des affaires, des professions libérales, industriels, commerçants, armateurs, médecins, avocats qui forment aujourd'hui la majorité. Il y a un demi-siècle, c'était la haute bourgeoisie anglaise qui accaparait les mandats à la Chambre des communes. Elle est aujourd'hui évincée par la petite bourgeoisie des manufactures, des transports ou des professions libérales. Les Asquith et les Lloyd George ont remplacé les Macaulay et les Palmerston. Ils sont d'origine plus modeste ; ont-ils moins de talent ? Les ouvriers ont quelque peine à forcer les portes du vieux palais de Westminster.

Il n'est pas douteux que le même phénomène s'est produit en France. Les grands bourgeois qui formaient la majorité des assemblées sous la Restauration et la monarchie de Juillet sont plus clairsemés dans les chambres de la troisième République. Ils étaient beaucoup plus nombreux avant qu'après 1890.

La démocratie a une tendance incontestable à accroître les avantages matériels du mandat législatif ; elle tend à en faire une carrière, avec une indemnité, qui équivaut aux traitements des hauts fonctionnaires, avec un avancement, qui est le passage au Sénat, avec même une retraite. Aussi le mandat législatif exerce-t-il un attrait croissant sur cette classe située aux dernières limites de la bourgeoisie et sur les confins du prolétariat ; c'est là que se recrutent ces politiciens professionnels, qui ne sont à peu près rien que politiciens, et que Gambetta stigmatisait de la qualification fameuse de « sous-vétérinaires ». Ce sont ces politiciens professionnels qui se sont vantés de « sauver » la

République à diverses périodes de notre histoire et qui, pour ce motif, ont été souvent l'objet des attentions bienveillantes des gouvernants et des chefs de partis. Il n'est pas douteux que le « petit scrutin », comme parlait encore Gambetta pour désigner le scrutin d'arrondissement, a favorisé leur succès. Il y a eu incontestablement une législation et une politique générale qui ont correspondu à ce milieu social où se recrutaient les parlementaires ¹.

Si l'on considère les professions parmi lesquelles se recrutent les représentants, une des caractéristiques des assemblées démocratiques est le grand nombre de médecins qui y pénètrent grâce à une popularité honorablement, mais facilement acquise, par des soins plus ou moins gratuits. Mais, sauf quelques rares exceptions, c'est le « prolétariat médical » qui siège dans nos assemblées. Ce n'est pas le prestige scientifique, mais les relations personnelles qui valent le succès. Les grands maîtres, les professeurs, les princes de la science ne peuvent préparer une candidature dans leur clientèle riche, restreinte et d'ailleurs dispersée sur plusieurs circonscriptions. Cette clientèle leur procure d'ailleurs des satisfactions suffisantes pour qu'ils n'aient pas le désir de la quitter.

Les professions qui semblent préparer le mieux à la vie publique sont par ailleurs sensiblement les mêmes sous tous les régimes libres. Il y a naturellement de nombreux représentants du journalisme, soit professionnel, soit accidentel ; car si le journalisme mène à la députation, la députation à son tour conduit au journalisme : M. Briand, M. Millerand, M. Clemenceau ont été rédacteurs en chefs de journaux parisiens ; M. Delcassé, M. Tardieu ont tenu une grande place dans le journalisme avant d'entrer au Parlement ; M. Chau-

1. « La nature des choses, disait Mirabeau, ne tournant pas nécessairement le choix de ces représentants vers les plus dignes, mais vers ceux que leur situation, leur fortune et des circonstances particulières désignent comme pouvant faire le plus volontiers le sacrifice de leur temps, à la paix publique, il résultera toujours du choix de ces représentants du peuple, une sorte d'aristocratie ». Discours sur la sanction royale.

met, ministre de la Marine, a dirigé un grand journal de province ; ainsi se maintient la tradition des Chateaubriand, des Benjamin Constant, des Prévost Paradol. Les Chambres contiennent ensuite quelques propriétaires fonciers, des hommes riches, car la fortune garde toujours son prestige ; il y a des ouvriers, en petit nombre, seulement à la Chambre des députés ; mais surtout la profession qui l'emporte d'une façon écrasante est celle d'avocat. Il y a peu de magistrats, la fonction n'est d'ailleurs pas compatible avec le mandat législatif (sauf pour les premiers présidents et procureurs généraux des cours siégeant à Paris) ; il y a des hommes de loi, mais surtout des avocats.

La prédominance des avocats dans les assemblées est un fait qui, dans l'histoire politique française, est presque aussi ancien que la liberté politique. Ainsi, depuis 1789 jusqu'au gouvernement consulaire, les avocats ont été pour un tiers dans la seule représentation de la ville de Paris ¹.

Cette large place des avocats dans les Chambres a été depuis longtemps l'objet de critiques très vives. Spencer remarquait que les procès naissent de l'obscurité de la loi, et que les avocats vivent des procès ; il en concluait que les avocats ont intérêt à faire les lois obscures (p. 129). Est-il besoin de préciser que cette fantaisie de polémiste, en dépit de ses apparences de logique, ne repose sur aucun fondement sérieux et sur aucune observation contrôlable ? Les procès dont vit la masse des avocats portent plutôt sur des questions de fait que sur des questions de droit ; l'évidence est que les législateurs font leur métier de leur mieux, mais que ce n'est pas un métier facile ; et qu'il est beaucoup plus malaisé qu'on ne paraît le croire d'arriver à une rédaction claire des textes législatifs. Ne paraît-il pas au contraire essentiellement logique de faire faire les lois par des « hommes de loi » ; par des hommes qui ont consacré leur vie à l'étude du droit, que leur profession

1. *Journal des Débats*, 22 mars 1817. — G. Dodu, *Le Parlementarisme et les parlementaires sous la Restauration*, Plon, 1911. — Samuel et Bonet-Maury, *Les Parlementaires français, 1900-1914*.

met aux courant des difficultés quotidiennes que soulève non seulement l'interprétation mais encore l'application même des lois, qui, en un mot, suivent la vie des lois dans ses manifestations quotidiennes et qui apprennent directement par la pratique et non pas seulement par les livres quels sont les besoins qui réclament l'intervention législative ?

Admettons que les avocats, d'une façon générale les hommes de loi, ont une compétence particulière pour la mission précise d'élaborer la loi, de perfectionner le code civil, de réformer le Code de procédure, etc. Mais, fait-on remarquer, non sans quelque justice, l'élaboration des lois n'est qu'une partie de la mission générale des assemblées représentatives dans la démocratie et spécialement dans la démocratie parlementaire. C'est à elles de donner l'impulsion générale aux affaires publiques ; c'est de leur activité, des directions qu'elles impriment au gouvernement, du contrôle qu'elles exercent sur lui que dépend la prospérité de l'État. Or, quelles sont les questions qui se posent aujourd'hui et qui vont se poser au lendemain de la guerre, avec la dernière acuité ? Ce seront avant tout des questions économiques.

Quand la guerre aura cessé sur les champs de bataille, elle sera portée sur les marchés, où des groupes de peuples se combattront à coup d'armes économiques, de trusts, de tarifs, de droits douaniers, de politique de libre-échange ou de protection, d'importation et d'exportation. Il faudra sceller, resserrer, consolider ou maintenir des unions douanières ou commerciales. Dans toute cette activité qui s'imposera à tous les peuples qui ne voudront pas mourir, les légistes, prétendent¹, n'auront pas à exercer leurs aptitudes, ils peuvent tout au plus donner des conseils sur la rédaction technique des contrats ou des traités internationaux ; mais ils n'ont pas à les passer : ils sont incompétents sur le fond. Ils doivent céder la place aux diplomates, aux économistes, aux banquiers, aux financiers. Plus que

1. Sidney Low, *Revue*, 1-15 mai 1916.

jamais, au lendemain de la guerre, lorsqu'il s'agira de restaurer la vie économique du pays et d'assainir son organisme financier, le gouvernement sera une affaire, la plus grande des affaires : elle doit être gérée par des hommes d'affaires et d'action, non par des hommes de loi et de mots.

Voilà le raisonnement que l'on entend développer de tous côtés, depuis bien longtemps, par des hommes qui d'ailleurs, sans être des hommes de loi, ne sont le plus souvent que des hommes de mots.

Il faut bien voir quelle en est la portée. Il comprend d'abord une certaine hostilité contre le régime représentatif et contre la liberté politique : les attaques contre les avocats sont le pendant des colères de Napoléon contre les Idéologues. Il est aussi l'écho, plus ou moins conscient, de certaines tendances démagogiques : comment ! dit-on, la France est composée pour la moitié de paysans proprement dits, pour une grosse proportion, d'ouvriers, pour un grand nombre, d'employés et salariés des administrations, du commerce, et de l'industrie ; pour une quantité encore considérable de petits boutiquiers, d'artisans, de petits patrons ; et enfin au contraire, d'une poignée infime d'intellectuels : et ce sont ces derniers qui ont non seulement la majorité mais la presque unanimité des sièges dans les Parlements ? Le pays, conclut-on, n'est pas représenté.

Nous retombons ici dans un des raisonnements favoris du système de la représentation des intérêts. La réponse lui a été donnée, il y a déjà de longs siècles, par l'apologue fameux de Menenius Agrippa, dont la sage doctrine a pris de nos jours le nom de théorie de la division du travail et des fonctions. C'est un métier difficile de faire les lois et de donner l'impulsion première au gouvernement du pays. Je ne crois pas qu'une Chambre composée pour une grosse moitié de paysans proprement dits, pour le reste d'ouvriers manuels, d'employés et de boutiquiers, avec un étroit canapé d'intellectuels, serait plus apte que les Chambres « d'avocats » à juger les grandes questions intéressant le commerce, le salariat, la terre, l'administration,

l'armée, la marine, les finances, l'infinité des problèmes complexes que comporte la vie d'un pays. « Mais aussi, riposte-t-on, ce n'est pas cela que l'on réclame : on veut encore des intellectuels, mais d'une autre espèce : on veut l'entrée plus large dans le Parlement aux grands industriels, aux grands commerçants, aux grands financiers, aux grands hommes d'affaires, aux grands bourgeois. » Mais qu'on y fasse bien attention, on ne dicte pas au suffrage universel ses choix. La campagne contre les « avocats » se prolonge en une campagne contre les intellectuels bourgeois et menace d'aboutir à un abaissement général du niveau des assemblées.

Il n'est pas du tout sûr d'ailleurs, comme nous l'avons déjà indiqué, qu'une assemblée composée de grands spécialistes des affaires privées serait mieux que celles d'avocats en mesure de gérer les affaires du pays. *Ne, sutor, ultra crepidam*. Le spécialiste est un cul-de-jatte intellectuel. Il est très remarquable que, lorsque les grands hommes d'affaires dont on voudrait voir composer le Parlement, veulent préciser, pour eux-mêmes et pour le public, les desiderata de leurs professions, ils recourent le plus souvent à des personnalités étrangères à la profession et douées d'une vaste culture générale. Avoir des idées, savoir les exposer, les motiver, les condenser enfin dans la brève formule qui leur permettra de descendre dans la pratique, c'est un don qui n'est pas donné à tout le monde et c'est un métier qui s'acquiert. Ce sont les qualités que l'on demande aux parlementaires, et que ne donne pas nécessairement la pratique d'un commerce ou d'une industrie.

Le raisonnement des adversaires du « Gouvernement des avocats », suppose deux affirmations contradictoires et qui ne reposent sur aucun fondement : 1° les grands hommes d'affaires sont des hommes de culture générale ; 2° les avocats ne sont qu'avocats, hommes de lois et de mots. On se fait, dit Labruyère, un portrait de l'avocat fermé à tout ce qui n'est pas exégèse de textes ou procès de mur mitoyen, et on déclare facilement ce monstre intellectuel incapable de faire partie d'une assemblée représentative.

Or, la réussite dans les affaires n'indique nullement une compétence particulière pour diriger les affaires d'un pays : une Chambre où entreraient les fondateurs de ces énormes magasins de nouveautés connus de tout le monde n'y trouverait peut-être qu'un faible bénéfice. On a vu un grand industriel, connu par ses engrenages, lancer avec fracas les idées les plus saugrenues en matière financière : il s'agissait tout simplement de payer toutes les dépenses de la guerre avec un papier-monnaie, le Simplex...

Il n'est pas du tout sûr qu'un industriel ait une juste conception des mesures publiques à prendre pour faire prospérer sa propre industrie : il n'a pas une aptitude particulière pour le même problème en ce qui concerne les autres, il ne peut prétendre à une compétence spéciale en ce qui concerne les intérêts généraux de l'État, les questions diplomatiques, militaires, navales, morales, politiques. On ne peut cependant avoir un Parlement composé de techniciens militaires pour les questions militaires, de techniciens navals pour les questions navales, etc. D'autant mieux, comme nous aurons à y insister dans la suite, que les décisions de ces spécialistes auraient encore besoin d'être sérieusement contrôlées pour la sauvegarde de l'intérêt général.

Mais, dit-on encore, les avocats parlementaires, comme les médecins législatifs sont condamnés à apprendre *chacune* des questions qu'ils ont à résoudre. Chaque fois qu'un problème un peu technique se présente à eux, ils sont obligés de se livrer « à un véritable apprentissage pour apprendre des gens des divers métiers l'état du commerce, de l'industrie, des armées, des escadres, du budget, des banques ; efforts très honorables, dignes d'éloges, mais qui n'en confirment que mieux le manque originel d'aptitude des députés pour ces travaux¹ ».

Si l'obligation d'étudier les questions peut faire l'objet d'un reproche, il est injuste de le réserver aux

1. *Trop de lois*, par X..., dans *Revue politique et parlementaire*, 1913, I, p. 17.

parlementaires : tous ceux qui occupent une situation quelque peu élevée ont des occasions quotidiennes de faire l'acte socratique de modestie : « Je ne sais qu'une chose, c'est que je ne sais rien. » Pour le juge, le professeur, l'écrivain, le diplomate, chaque question est nouvelle : il en est de même du parlementaire. Seulement tandis que les méditations des autres se dissimulent dans le silence du cabinet ou des salles de délibérations, les hésitations des parlementaires sont publiques et étalent ce que l'on est convenu d'appeler son incompetence. Lorsqu'on a énuméré l'énorme variété de questions techniques qui se posent au Parlement et qui ne peuvent être résolues que par lui, on s'est fourni une matière à des développements faciles ; mais on a démontré, par cette seule énumération, que le Parlement ne peut pas être composé de techniciens. S'il en était autrement, le technicien naval devrait se récuser sur les questions militaires ; les techniciens militaires devraient se déclarer incompetents sur les questions industrielles ; les techniciens industriels se désintéresseraient des questions de législation civile, et personne enfin ne serait compétent pour défendre les intérêts généraux de l'État.

La compétence spéciale à exiger du parlementaire, c'est précisément une culture assez étendue qui lui permette de travailler, d'étudier les questions : or, il se trouve que l'avocat appelé à examiner sous leur aspect pratique les questions les plus difficiles, à plaider des procès financiers, industriels, politiques... est obligé par profession d'avoir cette aptitude à étudier des questions. Il y a une injustice certaine à faire un reproche à la démocratie de faire entrer un grand nombre d'avocats dans ses assemblées représentatives.

Nous ne commettons pas d'ailleurs l'exagération de prétendre qu'une assemblée, composée en majorité d'avocats, ne présente pas de graves défauts résultant précisément de cette composition. Habitué à peser le pour et le contre, à considérer que tout, ou à peu près, peut « se plaider », l'avocat a une tendance à hésiter, à

longuement délibérer là où il faudrait avant tout de la décision et de l'action. Il y a peut-être quelque chose de vrai dans cette affirmation : mais ce n'est qu'une vue *a priori* : elle n'est pas fondée sur l'observation véritable des faits ; elle est démentie par des noms comme ceux, en France, de Constans (professeur de droit) et surtout, en Angleterre, de Lloyd George, incarnation de l'action, de l'énergie, de la décision. — Il n'est pas douteux que trop d'avocats députés apportent au Palais-Bourbon les échos du Palais de justice, et qu'il s'ensuit trop souvent des immixtions fâcheuses des pouvoirs politiques dans les affaires judiciaires (Affaire Rochette, affaire des carbures...). Il est certain aussi que trop de députés qui sont avocats usent, au Palais de justice, de l'influence que leur vaut leur situation au Palais-Bourbon. Il n'y a aucune institution humaine qui soit sans défauts, et toutes doivent s'apprécier par une balance d'avantages et d'inconvénients. — On adresse d'ailleurs aux Parlements composés d'avocats des reproches que leur exagération ou leur généralisation rend singulièrement injustes. Ainsi M. Sidney Low ¹ attribue au grand nombre d'avocats de la Chambre des communes le scandale des gros traitements de la magistrature, qui s'élèvent, aux plus hauts sommets, jusqu'à plusieurs centaines de mille francs. Mais nous remarquons qu'en France le nombre considérable des avocats qui siègent dans les assemblées n'a pas empêché le scandale inverse des traitements, insuffisants au point d'être dérisoires, de la magistrature, à tous ses degrés.

Il est très loin de notre pensée de prétendre faire de l'aptitude aux fonctions parlementaires une sorte de monopole au profit des avocats ou des hommes de loi. Il faut seulement réagir contre une tendance dangereuse, à la mode actuellement chez certains réformateurs, qui doivent leur autorité à la culture classique et qui méprisent la culture classique, qui sont des hommes remarquables par l'intelligence générale et qui prétendent incliner cette intelligence générale de-

1. *Revue*, 15 mai 1916, p. 241.

vant l'aptitude technique du commerçant, de l'industriel, de l'homme d'affaires ou d'action. C'est cependant l'intelligence générale, telle que celle qui est supposée dans les professions libérales, qui est le mieux à sa place dans les assemblées. Évitions les généralisations hâtives, nécessairement superficielles, les formules absolues *a priori* et que n'appuie pas l'observation des faits. Les poètes sont-ils à leur place dans les assemblées? — Non, pourrait-on proclamer, et on s'appuierait sur l'exemple de Victor Hugo, qui fut un orateur politique extrêmement médiocre, et dont certaines interventions, comme sa main fraternelle tendue à l'Allemagne au moment de la ratification du traité de Francfort, furent profondément déplorables. — Oui, s'écrierait on au contraire, les poètes sont bien à leur place dans les assemblées et on invoquerait le témoignage de M. Barthou sur la *compétence* de Lamartine. Ce n'était pas un technicien, et cependant, en quelques mois, il prononça, sur les matières les plus variées, des discours lumineux et décisifs. Le 3 février 1846, il exposait la question de Syrie et la situation des maronites : sept jours après, il parlait du régime de la viticulture et du commerce des vins ; le 23 février, il traitait du droit d'octroi sur les bestiaux ; le 4 mars, il remportait un triomphe au sujet de l'approfondissement de la Seine de Rouen à la mer. La commission avait refusé les crédits à l'unanimité. Arago, par un savant discours technique, ébranla à peine l'Assemblée ; mais Lamartine « se fit de son incompétence même, éclairée par la discussion, un titre contre l'esprit de système *« qui n'est quelquefois qu'une science obstinée »*. Il emporta d'enthousiasme le vote du crédit.

Il faut dire, par conséquent, que la démocratie ne se trompe pas, lorsqu'elle peuple ses assemblées d'intellectuels ; elle donne au contraire un grand exemple du respect de la compétence. C'est une des meilleures preuves de bon sens du paysan de France qu'il ne se fait pas représenter par un paysan ¹.

1. On ne pourrait pas en dire autant de certaines démocra-

Les courtisans des assemblées démocratiques se rendent complices de leurs défaillances. Ce n'est pas une raison pour se ranger aveuglément dans le camp de leurs plus injustes détracteurs. On leur doit toutes les justes critiques ; mais il faut reconnaître l'injustice de certaines polémiques, de quelques trop faciles satires. Le vicomte Melchior de Vogué est passé à la Chambre, et il n'y a pas obtenu la place à laquelle son talent semblait lui donner droit. Il n'est pas un témoin suspect d'une bienveillance particulière, il critique vivement le régime, dépourvu de principes et de points de direction ; il constate l'impuissance des assemblées, mais n'en rend pas responsables les unités qui les composent. Ce qu'il critique, c'est « l'insuffisante et déplorable gestion des affaires publiques *par une réunion de capacités individuelles* ¹ ».

Il y a, dans tous les parlements du monde, des éléments moralement et intellectuellement indésirables ; le petit scrutin fait entrer dans nos chambres quelques personnalités auxquelles le gouvernement le moins difficile ne consentirait pas à confier une sous-préfecture ou un bureau d'enregistrement. Qui le nierait ? Mais ce n'est pas sur ces tares, sur ces verrues que met en lumière l'esprit critique du peuple français, que l'on a le droit de juger des institutions. Si l'on considère l'idéal, il faut bien reconnaître que nous en sommes loin : la démocratie a des efforts à faire pour s'en rapprocher, et il appartiendra à ceux à qui incombe, dans une certaine mesure, la responsabilité de ses destinées de l'y aider par des mesures constitutionnelles ou légis-

ties de l'Est de l'Europe, qui ne sont pas encore arrivées à la complète majorité politique.

1. *Les Morts qui parlent*. — Un autre membre notoire du Parlement, M. Charles Benoist, qui a écrit sur le régime démocratique les études les plus pénétrantes, ne reproche pas davantage à ses collègues une insuffisance intellectuelle, il déplore « un abaissement de niveau chez la plupart des députés de qui étaient et demeureraient ignorés les premiers éléments de la politique, *non par inintelligence naturelle*, mais par défaut de préparation, par improvisation d'une vie nouvelle qui ne s'improvise pas » *L'Anarchie provoquée*, dans *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1907, p. 838.

latives convenables (telles que : élargissement du scrutin, représentation proportionnelle). Mais si, descendant des régions inaccessibles de l'idéal, le regard se porte sur les chambres des temps passés et sur celles des autres pays, le jugement devient tout de suite moins sévère. Si on lui demandait pourquoi il se prend, notre Parlement serait en droit de reproduire la réponse de Talleyrand : « Pour rien quand je me considère, pour beaucoup quand je me compare ». Les vices de notre système — et il en a ! — n'ont pas leur principale source dans une prétendue infériorité intellectuelle des élus de la démocratie. C'est ailleurs qu'il faut chercher.

§ 2.

L'ÉLABORATION TECHNIQUE DE LA LOI PAR LES ASSEMBLÉES DÉMOCRATIQUES

Il n'y a pas, dans l'État, de mission plus difficile que celle du législateur.

Elle suppose d'abord chez celui qui prétend s'y livrer une conception exacte des besoins de son pays et de son temps ; une connaissance suffisante de la science politique pour découvrir les moyens de législation par lesquels ces besoins peuvent et doivent être satisfaits ; une perspicacité suffisante pour définir le mal et une imagination constructive suffisante pour découvrir le remède approprié ; enfin un talent oratoire, ou tout au moins, sous une forme quelconque, un don suffisant de persuasion pour faire adopter par les autres la solution que l'on croit la meilleure. La législation est un art, comme celui de l'ingénieur ou de l'architecte, et un des éléments principaux de la valeur d'un homme d'État.

Mais cet art, dans lequel on ne peut exceller si l'on n'a pas le *don*, a aussi sa technique. On a, pour un art, plus ou moins d'aptitudes naturelles ; mais tous s'apprennent. Il y a le souffle poétique, mais il y a aussi la prosodie. Celui qui se borne à bien connaître et à ap-

plier exactement les règles de la prosodie n'est pas un poète : mais le génie ne suffit pas non plus sans la longue patience. Que vaudrait un architecte qui se bornerait à avoir de belles conceptions et ignorerait la force de résistance des matériaux ?

La législation comporte donc une partie éthique et une partie technique. Il n'y a pas de liberté politique si l'on refuse aux assemblées élues la compétence pour la partie éthique de la législation : c'est à elles, qu'il appartient de décider, en dernier ressort, si une mesure est bonne ou mauvaise, si elle est conforme aux principes de justice, si elle répond aux aspirations nationales et aux besoins du pays.

Nous avons examiné dans le paragraphe précédent si les assemblées démocratiques ont autant de capacité que les autres pour s'acquitter de cette mission. Il y a une législation qui correspond à la démocratisation du suffrage : il n'est pas dans le plan de cette étude d'en rechercher les caractères.

Mais il y a aussi une technique législative. Les règles pratiques de la vie sociale ne doivent pas rester à l'état informe de bonnes intentions vaguement indiquées. Elles doivent être traduites scientifiquement en formules brèves, qui soient comme l'expression algébrique des rapports sociaux. Mais surtout elles doivent soumettre la réalité complexe, confuse, mouvante à cette discipline de logique et de clarté qui est la science du droit. La science juridique comporte tout un ensemble de définitions, de catégories, de notions abstraites (notions de sujet de droit, de volonté juridique et de contrat, de représentation, de personne morale...) que l'on ne saurait posséder à moins de les avoir apprises. Celui qui veut faire la loi ne doit pas être étranger à la technique juridique, il doit connaître la législation qu'il prétend modifier et perfectionner ; il doit savoir rédiger la loi¹.

1. Sur la technologie en général, voir les œuvres du philosophe Espinas : sur la technique législative, Demogue, *Les Notions fondamentales du droit privé*, 1911 ; Gaston Morin, *L'Individualisme du Code civil*, dans *Revue de Métaphysique*, t. XXIV, p. 521.

Il est impossible d'admettre, même par la fiction la plus hardie, que la majorité d'un arrondissement confère au premier venu cette compétence technique¹.

Or, il n'est pas douteux que le progrès de la démocratie tend à charger de plus en plus exclusivement les Assemblées de l'accomplissement de ce travail technique pour lequel elles ne sont pas faites. On sait que Sieyès, avec la collaboration autoritaire de Bonaparte, avait construit tout l'édifice de l'an VIII sur l'idée d'une division minutieuse des fonctions de l'État, afin que chacun n'exercât que la fonction en rapport avec ses aptitudes. A la base même de l'édifice, il avait organisé la compétence des électeurs ; ceux-ci, sont incompétents pour désigner un administrateur ou un législateur qui serait à son tour compétent ; mais ils savent qui, parmi eux, jouit de la confiance générale, d'une certaine notabilité, d'une honorabilité incontestable. Aussi devront-ils se borner à dresser des listes de confiance, de notabilité ou d'éligibilité. A la suite d'une triple sélection — les électeurs choisissant le dixième d'entre eux pour la liste de confiance communale, les électeurs inscrits sur cette première liste choisissant le dixième d'entre eux pour arriver à la liste de confiance départementale ; les électeurs inscrits sur cette seconde liste choisissant le dixième d'entre eux pour former la liste nationale — on arrivait à une liste d'environ cinq mille individus considérés comme jouissant de la confiance du pays et parmi lesquels étaient choisies les assemblées chargées plus particulièrement de le représenter. Ce choix n'était pas fait par les citoyens inscrits sur la liste et considérés eux-mêmes comme incompétents pour cette mission : c'était le

1. Cependant nous possédons l'affirmation par un député que le métier de législateur n'a pas besoin d'un long apprentissage. Demandant la non rééligibilité des députés élus en 1914, M. Brousse réfutait ainsi une objection possible : « A cela on répond que la future Chambre, entièrement composée de députés nouveaux, n'ayant pas d'hommes expérimentés pour la guider, ferait du mauvais travail. Cela ne supporte pas l'examen. Les nouveaux élus seraient vite mis au courant des rouages parlementaires qui ne sont pas, au surplus, très compliqués. » Proposition du 21 décembre 1917, n° 4110, p. 3.

Sénat qui choisissait les Tribuns et ceux qu'on appelait les *Législateurs*. Et comme personne n'était plus compétent que les Sénateurs eux-mêmes pour désigner les Sénateurs, c'étaient eux-mêmes qui pourvoyaient aux vacances qui venaient à se produire dans leur corps.

Logique avec ces principes, la constitution de l'an VIII avait poussé notamment jusqu'à ses conséquences dernières cette idée que le droit est une science et l'élaboration des lois un art dont la connaissance et la technique ne sauraient être considérées comme conférées par le hasard d'une élection. Aussi avait-elle enlevé complètement à ses assemblées, théoriquement représentatives, *élues par le Sénat*, l'élaboration technique de la loi. La grande œuvre juridique si féconde, et où se trouvent encore les bases de l'organisation de notre société, de notre administration, de notre justice a pu être accomplie le jour où Napoléon eut créé l'instrument nécessaire. C'était le Conseil d'État, corps de juristes professionnels, choisis par le chef de l'État à raison de leurs aptitudes. Napoléon y fit entrer des hommes distingués, sans distinction de partis: Berlier, républicain, à côté du royaliste Bigot de Préameneu; Réal, montagnard, à côté de Tronchet que Mirabeau avait appelé le Nestor de l'aristocratie; Portalis, victime du 18 fructidor; Merlin, type accompli de légiste, auteur de la loi des suspects, assez porté à confondre la justice avec la loi écrite, et disposé à traduire en une loi bien faite la volonté, quelle qu'elle soit, des gouvernants, etc.

Le Conseil d'État possédait, dans le régime de l'an VIII, la qualification d'autorité constitutionnelle; il occupait, dans l'État, une place de tout premier rang, et dont le corps, qui porte aujourd'hui le même nom, ne peut nous donner qu'une idée bien imparfaite. C'était, nous dit Thibaudeau dans ses mémoires « la première des autorités nationales, et, pour ainsi dire, à la fois le conseil, la maison, la famille du premier consul. » Les conseillers d'État recevaient un traitement de 25.000 francs, somme bien plus considérable

que ne l'indique ce chiffre à l'heure actuelle à raison de la dépréciation générale de la monnaie. Le texte législatif, souvent préparé par des commissions de juristes professionnels, comme cela eut lieu pour les Codes, était définitivement élaboré par le Conseil d'État et ne pouvait être altéré par aucune intervention de non techniciens. Jusqu'en 1807, le peuple eut un organe pour faire entendre sa voix ; c'était le Tribunal. Il avait pour mission d'émettre un avis pour ou contre l'ensemble du projet, élaboré par le Conseil d'État. C'était sans doute encore une assemblée élue (par le Sénat), le Corps législatif, qui donnait, à ce projet, la force obligatoire, la qualité de loi. Mais cette Assemblée votait comme un jury, sans pouvoir tenir de discussion publique, après avoir entendu trois orateurs du Tribunal et trois orateurs du Conseil d'État. Elle votait par oui ou par non sur l'ensemble du projet, et il lui était interdit de bouleverser, par des modifications quelconques, par des amendements, le résultat du travail des techniciens. La suppression des débats explique la fécondité, le souci des compétences explique l'excellente *technicité* de la législation du premier empire. En quelques années, ont été élaborés toute une série de Codes dont il est permis de contester les tendances sociales ou philosophiques, mais dont on ne peut nier la très satisfaisante rédaction. La preuve en est qu'en dépit de toutes les attaques contre le Code civil, les Assemblées démocratiques ne sont pas arrivées à lui en substituer un autre et ont réussi seulement à détériorer partiellement l'œuvre de 1804. La constitution de l'an VIII, est, de toutes les constitutions françaises depuis la Révolution, celle qui a poussé le plus loin le respect des compétences et le principe de la technicité : c'est aussi la moins libre.

On peut, pour la suite, poser comme règle générale que le souci de la compétence technique du législateur a été inverse du degré de liberté politique. Ainsi, en dehors des périodes républicaines, le régime le plus libre que nous ayons eu depuis l'Empire est celui de la Monarchie de Juillet ; aussi est-ce celui où l'on tient le

moins de compte de la technique dans l'élaboration des lois; à partir de 1830, un député quelconque peut élaborer une proposition de loi, et la soumettre à la Chambre. Au contraire, dans le système de la Charte de 1814, le roi seul pouvait élaborer un projet de loi; si les Chambres, représentant les aspirations du pays, avaient une idée législative, c'était au roi qu'il appartenait de traduire cette idée en un projet déterminé; elles pouvaient « supplier » le roi de déposer un projet sur des matières, ou suivant des directions qu'elles lui indiquaient. Le roi faisait élaborer par ses agents techniques le projet correspondant au vœu des Chambres.

Napoléon III avait proclamé sa volonté de ressusciter, en les adaptant, les institutions de l'an VIII. Aussi, s'est-il préoccupé, en suivant son modèle, d'assurer la technique de l'élaboration de la loi. A l'Empereur seul, appartient le droit de proposer la loi; s'adaptant au progrès démocratique, il est obligé de reconnaître au Corps législatif, élu directement par le suffrage universel, le droit de proposer des modifications aux projets gouvernementaux; mais des précautions minutieuses sont prises pour que cette intervention des non techniciens ne vienne pas gâcher l'œuvre des techniciens; les amendements ne peuvent être discutés par le Corps législatif qu'avec l'autorisation du corps qui représente la technique législative: du Conseil d'État. Et celui-ci défend jalousement son œuvre contre les intrusions des amateurs législatifs; il rejette en principe tous les amendements proposés; c'est ce que l'on appelle « le massacre des innocents ».

Avec l'avènement de la démocratie, au contraire, l'amateurisme triomphe dans l'élaboration de la loi: l'exécutif qui représente la technique, parce qu'il a à son service les fonctionnaires et surtout le Conseil d'État, cesse d'avoir la prépondérance dans l'élaboration technique de la loi. L'initiative individuelle des législateurs foisonne; sans doute, reste la formalité de la prise en considération; mais c'est une politesse que la courtoisie des parlementaires ne refuse jamais à l'œuvre des confrères. D'autre part, les amendements inconsiderés

bouleversent trop souvent les projets du gouvernement, *quand ceux-ci sont bien rédigés*. Mais le gouvernement abdique de son côté tout amour-propre d'auteur. Non seulement, il ne défend pas son œuvre contre le danger des amendements, mais on l'a vu présenter certains projets comme de simples suggestions et solliciter lui-même les amendements¹.

L'Assemblée nationale porte devant l'histoire de lourdes responsabilités. Elle était assez maîtresse du pays, pour lui faire accepter (provisoirement tout au moins), la monarchie, si le comte de Chambord avait consenti soit à accepter le trône, soit à abdiquer. Elle pouvait donc lui donner des institutions perfectionnées. Composée en majorité de modérés ou même de conservateurs, ayant eu la fortune, unique pour une Constituante, de pouvoir consacrer quatre années à l'élaboration des institutions, en mesure d'autre part de mettre à profit les expériences politiques, si variées, dont la France avait été l'objet depuis quatre-vingt-cinq ans, elle ne lui a donné cependant qu'un rudiment de constitution. Adversaire à peine résignée de l'universalité du suffrage, elle nous a livrés au suffrage universel pur et simple, sans organisation, sans garanties, sans secret, avec l'archaïque principe majoritaire. Et elle a laissé l'amateurisme régner dans la législation. Elle porte la responsabilité d'avoir laissé passer l'occasion d'*organiser* la démocratie.

Les fruits de l'amateurisme n'ont pas tardé à se faire sentir dans l'ordre législatif. Je n'ai pas à apprécier ici les tendances générales de la démocratie, mais seulement la manière technique dont ces tendances se réalisent en lois. Si par son souffle généreux de justice sociale, de solidarité, de fraternité, la législation des

1. Nous pourrions signaler aussi — mais ce point rentre plutôt dans le chapitre suivant — la valeur décroissante, au point de vue technique, de l'initiative gouvernementale. Le gouvernement est aussi responsable d'un certain désordre dans l'élaboration matérielle de la loi. La loi du 5 août 1914 sur les crédits n'a pas été, par la faute du ministre des Finances, votée dans les mêmes termes par la Chambre et le Sénat ; les circonstances donnaient d'ailleurs l'excuse la plus valable.

trente dernières années fait honneur à la République, elle est loin de pouvoir servir de modèle au point de vue de son élaboration et de sa rédaction. L'éthique peut être discutée ; mais la technique a été certainement inférieure. Ce n'est pas cependant un point de vue négligeable, tant au point de vue interne qu'au point de vue du rayonnement extérieur d'un grand pays. Le Code Napoléon a été un des éléments de l'expansion intellectuelle de la France ; les Allemands l'ont compris et ils ont tenté, souvent avec succès, de s'emparer de ce *marché* d'un genre spécial avec leur Code civil de 1900.

Sans prétendre englober dans cette appréciation la totalité de l'œuvre législative de la troisième République, nous sommes obligés de reconnaître que, rédigée par des amateurs, elle en porte trop souvent la trace. Il y a trop de lois ; dans cette floraison surabondante, il en est trop qui sont mal faites, obscures, inintelligibles, susceptibles des interprétations les plus diverses et les plus opposées, en contradiction les unes avec les autres, offensant la logique et souvent la langue française. Comme il est très loin de notre pensée de faire un procès de tendance, nous devons justifier ces assertions par des faits.

Il y a d'abord *trop de lois*. C'est un des fruits de l'amateurisme législatif. Il y a 900 personnes (600 députés, 300 sénateurs) qui ont chacune le droit de mettre en branle, par le dépôt d'une proposition, le mécanisme législatif. Et, comme dans l'intervalle de deux élections, il faut bien faire quelque chose pour marquer son passage, affirmer son existence et attirer l'attention de l'électeur, on essaye de la tribune ; si la tribune intimide, on se borne à l'interruption ; il reste, dans tous les cas, la ressource de la proposition de loi. Heureux, si, par un usage qui tend à se répandre, on réussit à accoler définitivement son nom à un texte législatif ! Si, d'autre part, l'idée est généreuse, ou de nature à flatter les aspirations ou les passions du peuple, elle a grande chance de réunir une majorité. Et ainsi s'accumulent des lois dont plusieurs sont inutiles, dont quel-

ques-unes sont dangereuses, dont plusieurs sont inappliquées parce qu'elles procèdent exclusivement de l'ordre intellectuel et négligent les réalités : traditions, instincts, possibilités, consentement des intéressés, disciplines morales nécessaires. Ainsi sont violées les règles les plus élevées de la technique, celles qui confinent à l'éthique même, aux principes de la législation.

Il serait injuste de tirer argument, contre la législation de la troisième République, de toutes les lois inappliquées : il y en a eu sous tous les régimes. Ainsi il n'est pas une commune où soit appliquée la disposition du Code Napoléon prescrivant que le nouveau-né est présenté à l'officier de l'état civil qui constate le sexe ; jamais n'a été observée la règle de la publicité des conseils de révision pour le recrutement de l'armée ¹. Nous ne parlerons pas non plus des lois tournées dans l'application : la loi du 10 août 1871 prescrit que la commission départementale se réunit une fois par mois, c'est-à-dire douze fois par an. Or, en fait, elle commence sa session le 30 ou le 31, la poursuit le 1^{er} ; elle s'est réunie *chaque mois*, et cependant seulement six fois par an.

On ne peut davantage reprocher au législateur des dispositions, excellentes en elles-mêmes, mais qui restent inappliquées par suite de la coupable faiblesse du gouvernement et de l'administration : il en est ainsi de celles qui concernent l'obligation de l'instruction primaire et la répression de l'ivresse publique.

Mais il est des lois qui portent en elles-mêmes la raison de leur non-application : elles ne répondent pas à un besoin, elles portent des règles impossibles. Comme correspondant ainsi à des conceptions abstraites et purement intellectuelles, nous pourrions citer la loi prévoyant la création d'une chambre d'agriculture dans chaque arrondissement et dont personne ne s'est jamais occupé.

Il n'y a pas de loi répondant à des préoccupations sociales plus hautes que la loi du 12 juillet 1909, sur le

1. Certaines dispositions du Code de commerce, comme celles qui concernent le paraphe d'un juge commercial, près de la cote des feuillets des livres sont également inappliquées.

homestead : elle se proposait de favoriser la famille en l'attachant à un bien insaisissable, d'une valeur maxima de 8.000 francs. — Or, au bout de près de cinq ans d'application, à la veille de la guerre, la loi était pour ainsi dire inappliquée. D'après les dernières statistiques publiées à la fin de 1914, il avait été constitué seulement, sur toute la surface de la France, 243 biens de famille d'une valeur moyenne de 4.000 à 5.000 francs. L'institution nouvelle demeurait complètement ignorée dans quarante départements. Cette abstention venait de ce que la loi ne répondait pas à un vœu du pays ; elle s'expliquait aussi par cette considération que la constitution du bien de famille insaisissable coupe tout crédit au petit propriétaire et lui nuit, alors qu'elle a pour but de le protéger ; enfin, et nous aurons à y revenir, la loi du 12 juillet 1909 était mal faite et, au bout de moins de cinq ans, il fallait penser à la refaire.

Sous le coup de l'émotion de la guerre et, cette fois ci, avec des excuses plus valables, se sont multipliées les mesures législatives insuffisamment mûries, et que quelques jours d'expérience, parfois simplement quelques jours de réflexion ont fait apparaître inapplicables. On peut citer, dans cet ordre d'idées, la loi sur la réquisition des terres incultes. M. Fernand David, ministre de l'Agriculture, l'appréciait dans ces termes, devant la Chambre : « Si, dans la zone des armées, j'avais une loi *n'imposant pas une obligation impossible*, je pourrais la faire fonctionner ; mais je crains que nous n'ayons à attendre que des déboires de cette loi, *jusqu'ici inapplicable*. » (Séance du 9 novembre 1917.) D'après le *Journal officiel*, cette déclaration a provoqué dans la Chambre des « mouvements divers ».

La démocratie, qui prétend être le gouvernement de la raison, a peut-être une tendance à exagérer la foi dans l'absolu métaphysique des principes. Elle prétend dégager de belles règles, sur lesquelles elle bâtit de solennels édifices législatifs. Mais une fois que la loi a été ainsi promulguée sur le Sinaï, au milieu du tonnerre et des éclairs, on s'en désintéresse ; et l'application en est subordonnée aux possibilités, aux intérêts des personnes

ou des partis. Ainsi se perd peu à peu dans le peuple le respect de la loi. Mieux vaudrait, à tous les points de vue, des lois promulguées de moins haut, plus dénuées de prétention philosophiques et plus strictement appliquées.

La technique de la récente législation se caractérise trop souvent par des erreurs assez grossières d'appréciation, surtout dans ces lois civiles, commerciales ou de procédure qui, ne soulevant pas les passions, n'attirent pas l'attention des électeurs et ne retiennent pas, en conséquence, celle des élus. Je ne veux prendre, dans cet ordre d'idées, qu'un seul exemple, celui de la loi du 25 mars 1896. Cette loi prétend introduire certaines améliorations dans le sort des enfants naturels, en conservant des garanties pour la famille légitime. Et voici comment elle organise ces garanties : elle décide que les parents pourront favoriser les enfants naturels, mais seulement par testament, et non par donation ! A la différence du testament, disait-on pour motiver cette disposition bizarre, la donation est irrévocable ; par cette irrévocabilité, elle menace la famille légitime ! Un moment de réflexion n'aurait-il pas démontré bien au contraire, que la donation, par laquelle le donateur se lie les mains, menace infiniment moins les intérêts de la famille, et qu'en réalité, les libéralités les plus nombreuses, les plus faciles, les moins pénibles pour l'égoïsme naturel des hommes, par conséquent celles qui menacent le plus la famille, sont celles qui se font par testament.

Ambroise Colin et Capitant, dans leur beau *Traité de droit civil*¹, mettent en lumière 1° l'incohérence, 2° l'injustice de la loi du 7 novembre 1907 sur la légitimation des enfants adultérins : en vertu de la présomption persistante *pater is est...*, un enfant peut se trouver légalement à la tête de deux pères ; d'autre part, l'enfant né d'un père adultère et d'une femme libre, ne peut pas être légitimé ; au contraire, l'enfant né d'un père et

1. T. 1, p. 301.

d'une mère, adultères chacun de leur côté, peut l'être. L'adultère double est plus favorisé que le simple !

Les futurs historiens du droit ne pourront pas manquer d'être frappés de la concordance entre le progrès démocratique et une crise générale de la rédaction législative. Il est difficile d'écrire la langue juridique ; à plus forte raison, des non techniciens, simplement désignés par le hasard des élections, n'ont qu'accidentellement l'aptitude nécessaire pour condenser les règles générales de l'organisation sociale ou politique en des formules nécessairement brèves, où par conséquent chaque mot, chaque signe doit porter ; en des formules, aussi, nécessairement claires, puisque les obscurités et les ambiguïtés peuvent soulever des procès longs ou coûteux, énerver l'action de l'État, compromettre les intérêts particuliers ou les intérêts généraux.

On a beau professer les sentiments les plus fervents pour la démocratie et la liberté politique, on est bien obligé de reconnaître que les lois les mieux rédigées sont celles qui l'ont été par des hommes dont c'était le métier. On a bien souvent répété le mot de Stendhal disant qu'il lisait tous les matins une page du Code civil « pour s'enseigner les secrets du style ». Peut-être se vantait-il, et en affichant cette admiration pour les lignes pures mais nues de la langue de Tronchet, Portalis, Bigot-Préameneu et Maleville, tenait-il surtout à proclamer sa haine du lyrisme de Chateaubriand et des redondances fleuries des romantiques. Le Code civil, ainsi d'ailleurs que la plupart des œuvres législatives du Consulat, en dépit des rides que ne pouvait manquer de multiplier un long siècle d'existence, reste un modèle de clarté, de netteté, d'ordre, de précision, de logique dans la composition, de vigueur dans la forme. Les formules simples, concises et fortes y abondent. Il parle souvent la langue des inscriptions lapidaires. Il demeure, au témoignage des meilleurs juges¹, un modèle qui n'a jamais été égalé². Son rival de l'heure pré-

1. Capitant, *Comment on fait les lois aujourd'hui*, dans *Revue politique et parlementaire*, mai 1917.

2. Nous sommes ici dans le relatif. Le Code civil est loin

sente, le Code civil allemand de 1896, mieux au courant, par sa date même, des progrès juridiques, ne saurait lui être opposé à raison d'une rédaction abstraite, d'une langue lourde, quintessenciée, difficile pour les spécialistes, inabordable pour les profanes : le Code civil allemand porte la marque de l'esprit allemand ; mais en somme la rapidité, bien relative, de sa rédaction et ses incontestables qualités sont dues à ce qu'il a été rédigé par des techniciens, et à ce qu'il n'a guère fait que passer devant le Reichstag qui, à peu près sans débats et sans amendements, s'est borné à donner la force légale à la rédaction des professionnels. Le Code civil ne se caractérise pas seulement par des qualités éminentes, mais par des qualités en apparence plus modestes, plus secondaires et cependant hautement appréciables : je veux parler du soin dans la numérotation, de l'exactitude dans les renvois, de l'attention apportée à la ponctuation, de la bonne répartition des matières sous des rubriques utiles, de la bonne division en articles courts dont chacun, autant que possible, contient une seule idée et formule une seule règle. En un mot, c'est « de l'ouvrage bien fait ».

Or, au fur et à mesure des progrès de la démocratie et de l'amateurisme correspondant, non seulement la législation s'est peu à peu éloignée de ce modèle, mais encore le modèle lui-même se trouve menacé, dans sa beauté sévère mais harmonieuse, par les retouches imprudentes que ne craignent pas d'y apporter des mains inexpertes.

L'habitude tend à s'aggraver depuis plusieurs années, au lieu de faire des lois spéciales, de modifier le Code civil. On devine la séduction de cette méthode : il n'y a toujours, en dépit des réformes imposées par le mouvement des idées, qu'un corps unique des lois civiles ; on est toujours sûr de trouver la solution en vigueur à sa place logique dans le Code. La méthode serait défen-

d'être un chef-d'œuvre sans taches. Il pose parfois des énigmes sur lesquelles s'exerce, depuis un siècle, la sagacité des interprètes, et la jurisprudence a dû *adopter* plusieurs de ses dispositions.

dable si elle était appliquée par des techniciens. Avant de changer une pierre dans un édifice, il faut savoir ce qu'il y a dessus, dessous, par côté : autrement, on risque d'ébranler l'ensemble. Il faut aussi bien connaître et comprendre l'édifice, sinon on s'expose à en compromettre l'harmonie et la beauté.

Or, il est bien évident que la majorité d'une circonscription quelconque ne confère pas *de plano* la connaissance de la science juridique et des dispositions du Code civil. Bien loin de là, on a entendu des parlementaires, considérés dans leur milieu comme des juristes, avancer, sans soulever la moindre observation, des affirmations au moins étranges, et qui leur aurait certainement valu un obscurcissement de leur note s'ils s'étaient trouvés devant un jury d'examen¹. Les erreurs de droit peuvent d'ailleurs impunément s'étaler dans les en-

1. M. Ambroise Colin, l'éminent conseiller à la Cour de cassation, a relevé accidentellement, dans un article de la *Revue hebdomadaire* (15 mai 1917), toute une série d'erreurs dans un discours prononcé au Sénat le 30 juin 1916 et reproduit au *Journal officiel*, p. 566.

1° L'orateur affirme que, dans notre législation, aucune femme, *sauf la mère*, ne saurait être tutrice. Cependant, ajoute ce sénateur, une loi « récente » a permis de nommer comme tutrice dative l'*ascendante* du mineur. — Autant d'affirmations, et pourrait-on dire, autant de mots, autant d'erreurs. — Il suffisait, pour les éviter, de se reporter au texte de l'article 442 du Code civil, tel qu'il fut promulgué le 5 avril 1803. « Ne peuvent être tuteurs... 3° les femmes, autres que la mère et les ascendantes. » Par conséquent, l'ascendante a toujours pu, depuis le Code civil, être tutrice. — La loi récente à laquelle fait d'autre part allusion l'auteur, et qui est la loi du 2 juillet 1907, permet de nommer une *femme quelconque* tutrice d'un enfant naturel ;

2° Le même orateur (567) demande la suppression des mots « si le tuteur décline la tutelle », car « nous savons que personne ne peut décliner la tutelle. » Or, le Code civil prévoit de nombreux cas où la tutelle peut être déclinée : la mère peut décliner la tutelle (art. 394) ; les non-parents ou alliés peuvent encore la décliner si elle peut être confiée à un parent ou allié résidant à moins de 4 myriamètres ; enfin, il y a d'autres causes pour décliner la tutelle : l'âge de 65 ans, le fait d'avoir déjà deux tutelles, le fait d'avoir une tutelle, plus la situation de père ou d'époux, le fait d'avoir cinq enfants vivants, une infirmité grave, etc. ;

3° Enfin le même orateur affirme que « les tutelles d'ascendants sont toujours datives » ; or, elles sont toujours légales (art. 407 et s. du Code civil).

ceintes parlementaires. Elles ne jettent aucun discrédit sur ceux qui les commettent. Cependant, la première condition pour apporter des modifications au Code civil, c'est de le connaître ou tout au moins d'en faire une étude préalable et approfondie. Autrement, on s'expose à accomplir une mauvaise besogne comme celle, par exemple, de la loi du 21 mars 1917. Cette loi est un des modèles les plus parfaits du mauvais travail législatif avec des intentions d'ailleurs excellentes. A une époque où les fonctions publiques s'ouvrent de plus en plus devant les femmes, le privilège du sexe masculin pour la tutelle apparaissait de plus en plus manifestement comme injustifié. Il fallait le supprimer. C'était bien simple : neuf mots du Code civil l'établissaient ; il suffisait de les supprimer. Il suffisait de rayer, dans l'énumération, par l'article 442, des personnes incapables d'exercer le tutelle, le numéro 3° concernant les femmes. Il était seulement nécessaire ensuite de préciser si les femmes pouvaient refuser la tutelle et si elles devaient avoir l'autorisation maritale. Les ambitions des amateurs législatifs ont été plus vastes : ils ont prétendu ajouter le féminin dans tous les articles où il s'agissait de tuteur ou de subrogé tuteur. Mais, comme ils n'avaient pas le temps de rechercher tous ces articles, plusieurs ont été omis (505, 507, 417, 352, 391, 404). En voulant reproduire les articles mis en accord avec la nouvelle conquête du féminisme, la plume du législateur amateur commet des oublis regrettables : dans l'article 395 elle oublie le mot *solidairement* qui qualifie la responsabilité du second mari au cas où la femme tutrice se remarierait sans prévenir le conseil de famille ; dans l'article 405, elle oublie les mots « ou valablement excusé ». La nouvelle rédaction de l'article 420 ne permet plus de savoir quelles sont les fonctions du subrogé tuteur et comment il est nommé.

La rédaction nouvelle, insérée dans le Code civil, emploie des termes qui ne sont pas ceux de ce Code : elle dit : « la *branche* paternelle », alors que le Code emploie toujours l'expression de *ligne*. Ce n'est pas seulement la langue du Code envers qui sont commises des

infidélités : c'est aussi envers la langue française ; la loi nouvelle parle des « *aïeux* et *aïeules* » pour désigner les grands-pères et grand-mères : le Code disait « *aïeuls* et *aïeules* ». Dans l'article 408, le législateur, pour ajouter les sœurs aux frères, dit : « les frères *ou* sœurs » au lieu de « frères *et* sœurs ». Il admet au conseil de famille les « ascendantes veuves » : il n'a cependant pas voulu en exclure les ascendantes divorcées.

Il faut ajouter enfin que l'équilibre des divisions du Code civil se trouve rompu par l'introduction d'un nouvel article hypertrophié, contenant 15 alinéas très artificiellement réunis sous le n° 389, avec un renvoi à la loi de finances du 26 janvier 1892, renvoi qui est à lui seul un des symptômes des méthodes nouvelles de rédaction. Pour donner enfin à cet édifice paradoxal un couronnement approprié, on l'intitule « loi sur *la tutelle des femmes* » ; pour marquer le progrès féministe qui consiste à permettre aux femmes d'exercer la tutelle sur les incapables, on emploie une expression consacrée par des siècles pour désigner une institution historique dans laquelle les femmes sont elles-mêmes soumises à la tutelle, parce qu'elles sont considérées comme des incapables : *propter imbecillitatem sexus* !

Ce n'est d'ailleurs là qu'un exemple du sabotage du travail législatif. M. Bardin, dans sa savante édition du grand traité classique d'Aubry et Rau (préface au t. VIII, 1916, p. vi) se voit obligé de donner une « traduction nécessairement amplifiée des *dispositions informées* de la loi du 13 juillet 1907 relative aux biens réservés de la femme mariée. » La loi du 7 novembre 1907 modifie l'article 331 du Code civil permettant la légitimation par mariage subséquent, donc la reconnaissance des enfants adultérins, mais il laisse intact l'article 335 qui interdit la reconnaissance de ces enfants¹...

Nous nous trouvons en présence d'une crise généralisée de la rédaction législative. Pour dire toute la vérité, cette crise ne s'est pas restreinte aux enceintes des assemblées élues : elle s'est étendue au gouvernement

1. Une loi de 1916 a fait disparaître cette mal façon, mais pour la remplacer par d'autres. V. *infra*.

lui-même. Nous ne voulons pas parler seulement de toutes ces dispositions réglementaires promulguées sans réflexion préalable et que quelques jours, parfois même quelques heures d'expérience ou même de simple réflexion ont suffi à faire abroger¹. Nous faisons seulement allusion à l'obscurité croissante des textes des décrets de plus en plus difficiles à comprendre pour les citoyens, mais surtout à leur rédaction hâtive, défectueuse, et manifestant parfois de regrettables distractions².

1. V. Joseph-Barthélemy, *Nos institutions politiques et la guerre*, Alcan, 1917.

2. Ainsi l'article 13 du décret du 8 avril 1917 renvoie à une loi du 7 avril 1917 : en réalité cette loi a été promulguée le 8 avril et publiée le 11. — Le *Journal officiel* du 13 avril corrige ce décret par deux *errata*. Il faut d'ailleurs faire toutes réserves sur cette modification de textes obligatoires, portant la signature du chef de l'État, par des *errata* anonymes. Nous avons eu un autre exemple de ce désordre dans la suspension d'un décret ordonnant un recensement par de simples papillons apposés sur les affiches publiant le texte du décret. — Le *Journal officiel* du 22 décembre 1916 contient une colonne entière consacrée à des *errata*. Le péril est grand ; il n'y a pas un affaissement du niveau intellectuel des administrateurs et des gouvernants ; il y a soit un vice d'organisation, soit une tendance à bâcler toutes les besognes humbles, austères, et strictement techniques ; voilà par exemple la mission du Président de la République de *promulguer* les lois : il doit constater la concordance des votes du Sénat et de la Chambre des députés sur un même texte. Or, ce travail, dont on ne peut évidemment rendre directement responsable le chef de l'État, semble assez négligé ; voici un exemple : le 26 novembre 1916, paraît au *Journal officiel* un décret du 23 promulguant une loi « relative aux déclarations en matière de mutation par décès » ; le 29 novembre paraît au *Journal officiel* un décret du 28 rapportant le précédent décret de promulgation ; le 22 décembre paraît enfin un troisième décret repromulguant la même loi. Cela vient de ce que le Sénat avait distrait cette loi de la loi des douzièmes provisoires, votés par la Chambre et que dans ces conditions la loi devait être revotée sous cette forme nouvelle par la Chambre. Mais quelles difficultés pour le public et même pour les professionnels à se retrouver dans cet inextricable dédale d'erreurs et d'*errata* !

Pas plus que les lois, les décrets ne brillent pas toujours par la clarté et la précision de leurs injonctions. Au mois d'octobre 1917, des cartes de pain sont établies dans une partie de la France et notamment à Paris : le carton est cher, et, d'autre part, le public est averti que les employés de mairie ont reçu 0 fr. 10 par carte individuelle, 0 fr. 20 par carte familiale. C'est donc une grosse dépense. Mais le 30 novembre 1917, un nouveau

Une des premières qualités techniques de la loi, c'est d'être claire ¹. Elle doit être facilement intelligible pour les citoyens obligés de l'observer, et pour les tribunaux chargés d'en préciser la signification. Or, au cours de ces dernières années, se sont multipliées les rédactions équivoques qui laissent les citoyens dans l'incertitude, multiplient les procès et permettent d'ailleurs aux tribunaux des interprétations contraires à la volonté du législateur. Ainsi, la loi de 1893 sur les sociétés décide que les actions supérieures à 100 francs peuvent n'être libérées que du quart ; quant aux actions de

décret intervient et ordonne un nouveau mode de rationnement du pain et l'établissement de nouvelles cartes. Un arrêté ministériel du 1^{er} décembre 1917, rendu en exécution du décret du 30 novembre 1917 (voilà maintenant que les ministres ont, en fait, le pouvoir réglementaire !) contient, au point de vue de la technique de la rédaction législative, les dispositions les plus étranges : Il décide ainsi que les cartes de pain perdues ne seront pas remplacées « en principe », que la perte devra être déclarée « dans le plus bref délai », que le boulanger, qui aura enfreint l'arrêté pourra, par le préfet, être privé de farine « pour un certain nombre de jours ». Qu'est-ce qu'une injonction qui est faite en *principe*? Quel est le plus bref délai ? une heure ? un jour ? une semaine ? un mois ? — Et ce « certain nombre de jours ? » Quel en est le maximum et le minimum ? — Mais ceci n'est rien : la quantité de pain allouée à chaque consommateur varie d'après des nuances autrement délicates : et suivant que le consommateur notamment possède des ressources *très modestes*, simplement modestes, ou non modestes. N'est-il pas évident qu'il fallait définir ces termes ou tout au moins indiquer l'autorité qui classerait les consommateurs sur cette échelle ? Il faudra aussi définir les *métiers de force* et les *petits métiers*. Quelques jours après la publication de l'arrêté, une note officieuse a averti le public qu'un juriste était chargé d'apporter de la clarté dans cette matière. Nous aurons eu ainsi sur une assez mince matière : 1° des dispositions ayant entraîné des dépenses, mais qui sont restées inappliquées ; 2° un décret qui a statué en principe ; 3° un arrêté chargé de développer le décret, mais qui statue encore en principe ; 4° des dispositions enfin claires et que nous attendons !

1. On pourrait souhaiter aussi une rédaction méthodique et un certain ordre dans les matières. L'abus des « cavaliers législatifs » c'est-à-dire des dispositions de nature législative insérées dans la loi du budget accentue l'impression de désordre, que donne notre législation : la règle qu'un fonctionnaire ne peut être l'objet d'une mesure de défaveur sans que son dossier lui ait été communiqué est dans le budget de 1905 (art. 105), l'organisation du Conseil d'État du contentieux se trouve partiellement dans la loi de finances du 3 avril 1910 (art. 96) !

25 francs elles doivent être intégralement libérées. Mais, quant aux actions de moins de 100 francs et de plus de 25 francs, rien n'est précisé.

Il y a une législation qui a attiré assez vivement l'opinion publique et qui aurait dû retenir en conséquence tous les soins du législateur : c'est la législation récente des fraudes. Or, en dehors des lois modificatives du Code civil, cette législation nous offre la collection la plus complète d'exemples variés des vices de la rédaction législative par des amateurs. — La répression des fraudes ne peut être assurée que si les syndicats peuvent l'assurer par des poursuites qu'ils intenteraient eux-mêmes contre les fraudeurs. Le législateur l'a oublié, en 1905, au moment où il rédigeait la loi fondamentale du 1^{er} août sur les fraudes. Mais en 1907 (loi du 29 juin, art. 9.), il apporte une première précision relative aux syndicats agricoles désormais autorisés à « exercer les droits reconnus à la partie civile relativement aux faits de fraude et de falsification des vins ». Puis une nouvelle loi (5 août 1908, art. 2) a étendu cette faculté à tous les syndicats, pour toutes les fraudes. Or, dans son arrêt du 5 avril 1913, la Cour de cassation admet l'action des syndicats en visant la seule loi fondamentale de 1884. Quant aux lois de 1907 et de 1908, elle les considère comme superflues. L'avocat général déclare expressément la loi de 1907 « surabondante et inutile », et, au sujet de la loi de 1908, le rapporteur indique que « d'une discussion fort confuse, la pensée du législateur est sortie assez obscure ».

En outre des fréquentes obscurités, notre législation récente, les *Tables de la Loi* de la démocratie sont trop souvent déshonorées par des omissions, des oublis, des inexactitudes, des offenses à la grammaire ou à la langue en un mot par de regrettables étourderies législatives.

La loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes nous fournit plusieurs exemples de ces regrettables distractions : chaque fois que le législateur interdit ou réprime, il précise qu'il vise « les denrées alimentaires, les substances médicamenteuses, les boissons et les produits

agricoles ou naturels destinés à être vendus ». Or, lorsqu'il veut réprimer la détention de produits propres à effectuer les falsifications, ils recommence son énumération, mais en oubliant de répéter le mot « boissons » ; en sorte que la jurisprudence, conformément au principe de la stricte interprétation en matière pénale, est obligée de déclarer que la détention des produits destinés à la falsification des boissons n'est pas punissable. Le rapporteur au Sénat de la nouvelle loi ayant pour objet de réparer cette omission y voit « une lacune inexplicable, une faute d'impression, très fâcheuse d'ailleurs, qui a échappé soit au premier rapporteur de la loi, soit au correcteur du *Journal officiel* ».

Ce n'est d'ailleurs pas la seule étourderie qui dépare cette loi, excellente par tant d'autres côtés : l'article 9 renvoie à une loi du 29, inexistante, alors qu'elle vise en réalité une loi du 28 avril 1893 ; et à un article 83 de la loi du 13 avril 1898, alors que c'est l'article 84 qui est visé. Il y a d'ailleurs plus grave : l'article 13 définit les sanctions pénales des règlements d'administration publique pris en vertu de l'article *précédent*. Or, un nouvel article, portant dans la rédaction définitive le n° 12, ayant été intercalé au cours de la discussion, c'est l'article 11, et non point le « précédent » de l'article 13 qui prévoit des règlements d'administration publique. En vertu de la règle *strictissimæ interpretationis*, il s'est trouvé des tribunaux pour déclarer dépourvus de sanction les règlements pris en vertu de l'article 11.

Il arrive d'ailleurs assez fréquemment que la rédaction première de la loi étant modifiée au cours de la discussion, on ne tienne pas compte de la répercussion de ces modifications sur l'ensemble du texte. Dans une proposition Failliot, relative à l'effet de la guerre sur les contrats, la Chambre extrait un article 8 destiné à faire l'objet d'une loi spéciale, mais elle n'en maintient pas moins la rédaction primitive qui contient un renvoi « à l'article 8 ci-après ». Mais, heureusement, le Sénat s'est-il aperçu à temps de cette inadvertance.

La crise de la rédaction législative comporte natu-

rellement une crise du français. Je ne parle pas seulement de l'infériorité de la langue, au point de vue de la pureté, de la force, de la limpidité ou de l'élégance du style. Il y a plus grave : les outrages directs aux règles de la grammaire. Une loi du 28 juillet 1912 s'est donné pour objet de réparer les imperfections des lois récentes sur les fraudes : elle en a supprimé quelques-unes, mais y a ajouté la sienne propre : « Art. 6 : *Quiconque* aura mis les inspecteurs... dans l'impossibilité d'accomplir leurs fonctions soit en leur refusant l'entrée de *leurs* locaux de fabrication... » Ce sont les locaux de « *Quiconque* » : il est élémentaire que, dans ces conditions, il fallait « *ses* ».

Il y aurait d'ailleurs une injustice qui est loin de notre pensée, à présenter les étourderies législatives comme un monopole fâcheux mais exclusif de la législation démocratique, de la législation récente, et de la législation française. Un acte anglais, pris sous George III (52. G. 3, c. 146), déclare que le produit des pénalités qu'il prononce sera partagé pour moitié entre le dénonciateur et les pauvres de la paroisse. Le législateur avait sans doute pensé tout d'abord à des peines pécuniaires. Mais la seule pénalité finalement édictée était la déportation pour 14 ans. C'était donc un beau cadeau pour les pauvres de la paroisses¹ ! La seule constatation que nous voulions faire, c'est que si les vices de rédaction sont possibles sous tous les régimes, ils se multiplient fâcheusement avec l'amateurisme démocratique.

Le résultat de cette imperfection du travail législatif, c'est que, perpétuellement, la machine est sous pression pour corriger par une loi nouvelle les imperfections des lois précédentes. Une matière se trouve être ainsi l'objet de lois successives, non point pour nuire au progrès des mœurs ou satisfaire de nouveaux besoins, mais afin que la loi récente supprime les malfaçons de la loi précédente : ce qui n'empêche pas la loi nouvelle d'apporter, elle aussi, ses propres malfaçons. C'est le système des *retouches*. Sans doute, de tous temps, des lois ont été

1. Courtenay Ilbert, *The Mechanics of Law Making*, p. 101.

nécessaires pour réparer des imperfections qui auraient pu être évitées dans les lois précédentes, mais jamais les lois rectificatives n'ont été plus nécessaires et plus nombreuses ; jamais surtout la méthode n'a été aussi consciemment, aussi résolument adoptée, d'émettre des textes ouvertement reconnus imparfaits, avec l'intention ouvertement arrêtée et avouée de les corriger dans un délai plus ou moins bref.

La loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, quoiqu'elle ait passé 12 ans sur le chantier, a dû être modifiée, éclaircie, expliquée par neuf lois complémentaires, avant d'être remplacée ; la loi du 9 juillet 1889 sur le parcours et la vaine pâture a été modifiée moins d'un an après sa promulgation (22 juin 1890) ; la loi du 4 mars 1889 sur la liquidation judiciaire a été retouchée le 4 mars 1890 : on avait oublié de statuer sur la suspension des poursuites individuelles ; la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants et des femmes mineures contenait tellement de vices techniques, que sa promulgation était suivie sans délai d'un projet rectificatif ; la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire était si peu mûrie que l'application en était suspendue le jour même où elle devait entrer en vigueur ; la loi du 7 novembre 1907 sur la légitimation des enfants adultérins a nécessité, par ses imperfections, une seconde loi du 30 décembre 1915 ; mais cette loi de réparations est pleine à son tour de malfaçons nouvelles qui ont nécessité une troisième loi proposée par M. Lémery (11 avril 1916) et qui a pour objet d'opérer les réparations les plus urgentes, en prévoyant que le travail définitif d'amélioration sera opéré par une quatrième loi sur la matière ! — Nous avons déjà rendu hommage à l'excellence du principe de la loi du 1^{er} août 1905 et aux services indiscutables rendus par cette législation contre les fraudes ; mais nous avons indiqué aussi que, du point de vue technique, ce n'était pas du bon ouvrage : il en est résulté que le texte de 1905 a dû être modifié, complété, expliqué, interprété, amendé, amélioré par une série de lois complémentaires (29 juin 1907, 5 août 1908, 28 juillet 1912...).

Il faut prévoir et même espérer qu'un certain nombre de *réformes* récentes seront ainsi *réformées* dans un bref délai. Ainsi, à la veille de la guerre, le ministre de l'Agriculture avait annoncé un projet rectificatif de la loi du 12 juillet 1909 sur le *homestead*, afin de permettre la saisissabilité du bien de famille au profit des caisses de crédit agricole. C'est ce travail législatif que le président du Conseil, M. Clemenceau, décrivait dans ces termes, à la séance du 20 novembre 1917 : « En temps de paix, on fait des expériences, on se trompe, on fait de mauvaises lois (cela s'est vu), et on les corrige par d'autres, qui ne valent pas toujours mieux. »

Les retouches ont d'ailleurs cessé d'être des accidents anormalement multipliés pour devenir l'objet d'une méthode déplorable, sans doute, mais ouvertement avouée, de travail législatif. Elle a été expressément proclamée par le rapporteur de la loi du 28 juillet 1912 : « Il n'est pas de loi, disait-il, même soigneusement étudiée, qui n'exige, après expérience, quelques *retouches* ». Mais en somme, il s'agissait seulement alors d'excuser des imperfections passées. Ce qui est plus grave, c'est d'émettre sciemment des textes que l'on sait imparfaits et dont on voit les imperfections avec la pensée que ce texte sera corrigé par d'autres textes postérieurs. Le 31 juillet 1917, à certaines critiques dirigées par le Sénat contre le projet supprimant les « quatre vieilles » contributions directes, M. Thierry, ministre des Finances, répondait en reconnaissant ces critiques fondées, mais en priant le Sénat de voter quand même le projet : « Je prends, ajoutait-il, l'engagement de déposer à bref délai un texte rectificatif. » Au vu de cet engagement dont la validité reste d'ailleurs douteuse pour les successeurs du ministre qui l'a pris, le Sénat vote le projet.

Le 19 juillet 1917, M. Léon Bérard, le très distingué rapporteur du projet sur les Pupilles de la Nation, appréciait ainsi le texte adopté par le Sénat : « Il se rencontre, dans le texte du Sénat, des déficiences de rédaction, des méprises surprenantes, des erreurs juridiques d'une amplitude telle que j'ai pu les qualifier de *lapsus*. »

Quelle est cependant la conclusion de ces considérants sévères? Elle est plutôt inattendue : c'est, ainsi que le demande le gouvernement, d'adopter, sans délai et sans corrections, ce texte si manifestement imparfait : « Plus tard, nous corrigerons les erreurs et les lacunes. Qu'un législateur ait à reprendre son œuvre, à remettre plusieurs fois son travail sur le métier, l'aventure deviendra de plus en plus banale à mesure que les Parlements de tous les pays du monde légiféreront sur des matières nouvelles et de plus en plus complexes. (*Très bien! très bien!*) Jadis, dans leurs assemblées corporatives, les avocats anglais portaient toujours un toast à la « bienheureuse incertitude de la loi ». C'est là un vœu de commentateurs, ceux qui sont chargés de rédiger les textes ne peuvent s'y associer. Écrivons donc bien les lois, mieux que n'a été écrit le texte du Sénat, mais ne nous flattons jamais de rédiger des textes qui auraient tout prévu et où nous aurions enfermé la vie avec sa diversité mouvante (*Applaudissements*). » Combien il était superflu de dépenser du talent à inviter la Chambre à saboter la technique du travail législatif! Le succès remporté par l'orateur et enregistré par le *Journal officiel* montre que l'orateur « flattait, de l'Assemblée, la faiblesse secrète ».

Le 18 octobre 1917, la Chambre était saisie d'une proposition sur les Conseils de guerre ; sans la combattre au fond, le sous-secrétaire d'État à la Justice militaire la déclarait inapplicable dans sa rédaction actuelle : à quoi M. Bracke riposta : « Nous n'avons pas à nous inquiéter, votons le texte : le gouvernement n'aura qu'à l'appliquer. » Et la Chambre vote la proposition!

Ainsi, voilà la méthode : on livre au public une ébauche plus ou moins informe, en se proposant de la perfectionner par une série de « repentirs » ; on bâcle un texte quelconque, comme le ferait un commerçant peu consciencieux : s'il s'effiloche trop vite, on le réparera ; il est livré à l'essai : s'il ne « va » pas, on y apportera des retouches ! Les inconvénients de ce système sont trop évidents pour qu'on y insiste : les moindres en sont l'incertitude d'une législation perpétuellement flottante

et par conséquent difficile à connaître pour les professionnels comme pour les citoyens. Le public s'habitue à voir se succéder tant de décisions qui se contredisent qu'il a peine à les prendre au sérieux. Il est habitué à se voir accorder tant de dérogations, de délais, de suspensions, d'exceptions que lorsque, par hasard, on essaie de lui appliquer, à la date où elle devient obligatoire, quelque disposition gênante, il a comme un mouvement de révolte. Le péril de cette méthode qui consiste à voter, sans vouloir y rien changer, des textes que l'on déclare mauvais, est celui qui s'attache à toute négligence grave dans une œuvre importante : elle déconsidère l'œuvre et son auteur. Le discrédit sur la loi, c'est un des germes de l'anarchie ; le discrédit sur le Parlement, c'est une des voies les plus sûres qui mènent au césarisme, soit directement, soit à la suite d'un passage préalable dans l'anarchie.

§ 3.

L'INTERVENTION DU TECHNIQUE DANS L'ÉLABORATION DE LA LOI

Si l'on observe impartialement les choses, on doit être moins surpris cependant des vices de la rédaction législative que de ses qualités relatives.

L'éthique législative, l'imagination du principe de la loi suppose un travail agréable et qui peut valoir à son auteur certains bénéfices de popularité susceptible de se traduire en une consolidation de situation ou même en des avancements sur l'échelle des honneurs politiques. Au contraire, la technique législative exige un effort austère, ingrat, et insusceptible de valoir à celui qui s'y livre aucun autre bénéfice que l'estime illusoire de quelques rares initiés. Il faut donc s'étonner non point de ce que les assemblées politiques accomplissent ce travail d'une façon imparfaite, mais au contraire de ce qu'elles ne l'accomplissent pas plus mal : la qualité relative du travail législatif suppose un dévouement

incontestable, obscur et méritoire d'un certain nombre d'élus. Mais la régularité, la permanence, la suite du travail technique de la loi ne peuvent être assurées que s'il est confié à des hommes dont ce soit le métier et qui soient payés pour le faire.

Or, l'intervention des techniciens dans l'élaboration de la loi est en général insuffisante et, lorsqu'elle existe, elle est insuffisamment organisée.

L'amateurisme triomphe dans l'initiative parlementaire. Ici aucune garantie de technicité n'est organisée; le député ou bien le sénateur rédige sa proposition seul, sous sa propre responsabilité: il lui reste loisible de consulter officieusement des jurisconsultes de profession, des techniciens, des fonctionnaires. Sans doute, une chambre saisie d'une proposition de l'un de ses membres peut toujours en renvoyer l'examen au Conseil d'État. Mais la loi organique du 24 mai 1872, qui a prévu ce renvoi dans son article 8, demande aux Assemblées de prononcer tacitement, en même temps que ce renvoi, une reconnaissance bien difficile de leur propre incompétence et une sorte d'acte d'humilité du pouvoir politique devant l'autorité technique: aussi reste-t-elle, sur ce point, lettre morte. De 1883 à 1890, deux propositions ont été renvoyées par le Sénat à l'examen du Conseil d'État.

Les techniciens ont, en fait, une place plus grande dans l'élaboration des projets d'initiative gouvernementale, mais leur intervention reste facultative et insuffisamment organisée.

Évidemment, il sera bien rare que le ministre rédige seul son projet. Mais il se fera assister par des collaborateurs qu'il choisira dans chaque espèce et dont le concours technique présente par conséquent une valeur très variable.

La loi ne prévoit officiellement qu'un seul mode de concours des techniciens à l'initiative gouvernementale: c'est celui du Conseil d'État. Et voilà encore un point sur lequel l'Assemblée nationale portera, devant l'histoire, une lourde responsabilité. Tout absorbée par ses intrigues dynastiques, elle a établi la démocratie qu'elle

n'aimait pas et a négligé de l'organiser. Quant au point spécial qui nous occupe, elle a même marqué une régression sur la République de 1848. En vertu de l'article 75 de la constitution du 4 novembre 1848, le Conseil d'État devait être consulté sur les projets gouvernementaux désignés par une loi organique prévue par l'article 115 ; cette loi, du 3 mars 1849, pose en principe que cette consultation est obligatoire pour tous les projets du gouvernement (sauf les lois budgétaires, les lois de contingent, les lois d'approbation des traités, et les lois urgentes). L'Assemblée nationale a pensé sans doute que la dualité de Chambres constitue à elle seule une garantie qui dispense de toutes les autres. Personne plus que moi n'attache d'importance à l'existence d'un Sénat. Il faut cependant reconnaître que si elle peut assurer une maturité plus grande et nécessaire dans l'examen politique de la loi, par des assemblées d'élus, elle reste étrangère à l'intervention des techniciens. L'Assemblée nationale est responsable de la diminution du prestige du grand corps susceptible de représenter la technique dans l'organisation de la démocratie.

Cet effacement s'est traduit matériellement par la réduction à 16.000 du traitement de 25.000 francs que les conseillers d'État recevaient sous l'Empire. Bien plus, l'Assemblée nationale supprime, en 1872, la section de législation, qui ne sera rétablie que par la loi du 13 juillet 1879. Est-ce volontairement que l'Assemblée nationale a ainsi organisé le système de l'omniscience des élus, parlementaires ou ministres ? La loi prévoit sans doute que le Conseil d'État pourra examiner des projets : mais il ne devra le faire que s'il y est expressément appelé par un décret. Or, les décrets de cette nature restent extrêmement rares. Il y en a eu une quarantaine de 1883 à 1890 ; 8 en cinq années de 1883 à 1887. Le Conseil d'État est resté deux ans, de 1890 à 1891, sans en recevoir un seul. Cela vient peut être de ce que les bureaux éprouvent une certaine jalousie à l'égard du Conseil d'État, peut-être aussi de ce que les ministres préfèrent la docilité de leur entourage immédiat à la compétence de la haute assemblée. Quoi qu'il en soit,

celle-ci est de plus en plus confinée dans le rôle, qu'elle remplit admirablement, de tribunal administratif et dans celui de collaborateur du pouvoir réglementaire du Président de la République. La collaboration du Conseil d'État à la législation reste facultative, éventuelle, accidentelle, sans importance réelle.

La première collaboration sur laquelle comptent les gouvernants pour l'élaboration des projets de loi, c'est celle de leur cabinet : en fait, une réunion d'hommes souvent jeunes et ambitieux, et qui, dans tous les cas, ne doivent leurs fonctions, essentiellement passagères, qu'à l'estime personnelle ou plutôt à la faveur particulière du chef politique du département. Un des observateurs les mieux placés et aussi un des plus pénétrants de nos institutions, M. le Conseiller d'État Chardon qui témoigne en nous disant : *experto crede Roberto*, déclare peu recommandable la participation intense des chefs de cabinet à l'œuvre législative : « A l'âge, dit-il, où nous devenons chefs de cabinet, l'école de droit ou celle des sciences politiques viennent à peine de nous lâcher. Pendant cinq ou six ans, des hommes supérieurs, ont, à coup de conférences, démoli les abus et rebâti une société idéale. O joie de légiférer à son tour ! et de régler la vie des autres à un âge où l'on ne sait pas encore régler la sienne ! Cette belle besogne ne va pas toujours sans aventures, même pour ceux qui l'entreprennent avec la plus belle passion du bien public... Je pourrais conter des anecdotes. Moi aussi, dans ma prime jeunesse, j'ai légiféré sur les accidents, les assurances, les garanties à donner aux ouvriers ; mais qui n'a pas fait de lois en la matière ! Malheureusement, la nation paie souvent les frais de ces apprentissages ¹... »

Mais les collaborateurs officiels les plus normaux de l'initiative gouvernementale sont les fonctionnaires des bureaux. Il y a dans la plupart des ministères un organisme spécialement affecté à cette collaboration : ainsi au ministère des Finances, il y a, à l'administration centrale du ministère, un *bureau des travaux législatifs*

1. *L'Administration de la France*, p. 128.

qui a pour mission principale de renseigner le ministre des Finances sur toutes les dispositions législatives, projets ou propositions de lois intéressant le département des Finances. De plus, dans chacune des administrations financières, contributions directes, contributions indirectes, il y a un bureau spécial des travaux législatifs.

Pour les lois juridiques proprement dites, pour les lois civiles et les lois pénales, l'initiative gouvernementale est exercée, sous le nom du Président de la République, par le ministre de la Justice. Il est assisté de deux hauts fonctionnaires : le directeur des affaires criminelles, le directeur des affaires civiles. Le titulaire de cette dernière fonction supporte une lourde responsabilité ; il est évident que le choix de ce personnage ne doit pas être déterminé par le hasard des faveurs politiques ou des avancements dans les cabinets ministériels. Le directeur des affaires civiles doit avoir appris le droit dans les livres et dans la vie ; il doit être un jurisconsulte pénétré de la doctrine et au courant des besoins de la pratique ; la fonction doit être suffisamment honorée, rémunérée, stabilisée pour être ambitionnée par les lumières de la haute magistrature et par les illustrations de la science du droit.

En dehors de ces collaborateurs réguliers, que leurs bureaux leur mettent sous la main, il est loisible aux ministres de recourir à des collaborateurs occasionnels.

L'intervention du technique se traduit parfois par l'appel que fait le ministre au concours gracieux d'un jurisconsulte éminent : peut-on dire que le projet de loi sur les orphelins de la guerre a été préparé par M. Sarraut, ministre de l'Instruction publique, collaborant avec le professeur Henri Berthélemy ?

Mais le plus souvent, ils recourent à des commissions. Parmi elles, il en est qui sont constituées avec un objet particulier, avec la mission d'étudier une loi spéciale et dont la durée est limitée au succès de cette mission ; d'autres, au contraire, sont des organismes permanents toujours à la disposition du ministre.

Je n'ai pas l'intention de donner ici une idée, même approximative, du nombre considérable de « commissions extra-parlementaires » constituées afin d'éclairer l'initiative gouvernementale. Les unes ont rapidement abouti à un résultat : il en a été ainsi par exemple, en 1917, de la grande Commission dite de la Houille blanche. Cette commission avait été constituée à la présidence du Conseil, c'est-à-dire alors au ministère des Affaires étrangères, absolument incompétent dans la matière, mais qui avait dû se saisir de cette initiative à raison de la jalousie des divers ministères (Agriculture, Travaux publics, Commerce) qui se disputaient cette matière, tant en raison de la rivalité naturelle mais si fâcheuse de nos diverses administrations, qu'à raison de l'appât des places nouvelles de chefs de division ou de bureau que nécessitera l'application de la loi, et par conséquent des chances d'avancement que créera la victoire dans le ministère qui l'emportera définitivement. Cette commission a abouti à un résultat rapide grâce aux travaux précédents conduits sous la direction du ministère de l'Agriculture, grâce aux rapports antérieurs des professeurs Hauriou et Michoud, grâce enfin au rapport présenté à la commission elle-même par le professeur Berthélemy. D'autres commissions ont au moins fourni des travaux remarquables : le rapport du regretté professeur Massigli à la Commission du cadastre, le rapport du professeur Jèze à la Commission chargée de rechercher les moyens d'assurer le vote du budget avant l'ouverture de l'exercice auquel il s'applique. Quant à un grand nombre d'autres commissions, elles fournissent des illustrations nouvelles au mot bien connu : « Si Dieu avait chargé une commission de créer le monde, le chaos régnerait encore... »

Dans l'œuvre législative si féconde de la période napoléonienne, il y a une partie qui fut aussitôt vieillie que promulguée : c'est le Code de procédure. Et une des causes de ce vieillissement rapide fut, il faut bien le dire, que ce Code fut préparé par une commission composée exclusivement de techniciens. Il porte la marque, défauts et qualités, de l'œuvre de profession-

nels. La commission qui prépara le projet ne comprenait que des juristes de profession, qui avaient passé toute leur vie au milieu des formalités de l'ancienne procédure et qui avaient été amenés, par une pente insensible, à considérer toutes ces formalités comme naturelles et nécessaires¹. Tous ces procéduriers, habitués à la procédure de l'ancien régime en ont conservé un trop grand nombre de formalités, de délais et de frais. Bref, le Code de procédure soulève depuis plus de cent dix ans des protestations qui seraient unanimes s'il n'y avait des personnes qui profitent des vices mêmes de ce monument législatif. En 1838, sur l'initiative de Michel de Bourges, le parti républicain a même inscrit la réforme de la procédure parmi les articles essentiels de son programme, et, aujourd'hui après un demi-siècle de République, l'œuvre de 1806 est toujours debout ! Ce fut le second Empire qui fut le plus près d'aboutir : une commission, nommée le 8 novembre 1862, accomplit de 1864 à 1868 une œuvre importante, et utile en dépit d'un excès de timidité. Ses travaux furent soumis au Conseil d'État et périrent dans l'incendie allumé par la Commune. Une nouvelle grande commission extra-parlementaire fut nommée le 10 juillet 1883 ; au bout de dix ans, elle n'avait pas achevé son travail ; le garde des sceaux, M. Antonin Dubost, le fit achever en 1894, par un comité restreint de trois jurisconsultes, dont faisait partie le professeur Garsonnet. Le 5 mai 1894, il déposait un projet de révision complet du Code de procédure : ce projet n'a jamais été étudié, même par une commission de la Chambre. En 1903, une troisième commission était chargée de nouveau de préparer une révision de Code de procédure : elle fut dissoute quatre ans après, ayant été complètement stérile, et sans avoir manifesté une volonté sincère de réforme. Cette histoire² fournit un excellent et double exemple de la

1. Treillard, président du Tribunal d'appel de Paris ; Pigeau, avocat ; Séguier, Berthereau, Try, magistrats du Tribunal de la Seine ; Fondeur, greffier.

2. Très bien exposée dans l'intéressant article du professeur Tissier, *Le Centenaire du Code de procédure*, dans *Revue trimestrielle de droit civil*, 1906, p. 638.

difficulté et de la lenteur du travail des commissions et aussi du peu d'empressement des assemblées démocratiques à aborder le travail d'élaboration d'un grand monument technique comme un Code.

Vers 1887, on s'aperçut que la France qui, jusque-là, avait fourni des modèles de législation pénale, devait désormais aller en chercher chez les peuples étrangers. Le 26 mars de cette année, un décret constitua une commission extra-parlementaire chargée de préparer la révision des incriminations et des peines. Elle resta absolument stérile. Une nouvelle commission, instituée le 30 juin 1892, publia, en 1893, un projet en 112 articles renfermant une nouvelle rédaction de la partie générale du Code pénal. Il y a vingt-cinq ans que ce travail n'a pas été repris.

En 1904, une grande commission fut constituée avec la mission de mettre au goût du jour l'œuvre vénérable dont on venait de célébrer solennellement le centenaire. Les premières réunions de la grande commission de révision du Code civil furent entourées de l'attention générale; les grands journaux illustrés publièrent la photographie de la séance d'ouverture; il y eut des débats appréciés dans la presse quotidienne, notamment sur la proposition d'un littérateur célèbre tendant à inscrire, parmi les droits respectifs des époux, le droit à l'amour. De savants travaux furent rédigés par d'éminents jurisconsultes, et sont consultés avec profit par les professionnels. Puis toute cette ardeur s'éteignit en feu de paille, et aujourd'hui, après treize ans, le Code civil ne paraît pas plus près d'une révision d'ensemble.

Une création qui fit naître certains espoirs fut celle du Comité consultatif de législation, au ministère de la Justice. M. Cruppi, garde des sceaux, qui en avait pris l'initiative, en exposait l'objet en ces termes¹ : « Il ne peut-être question d'amoindrir aucunement la part qui doit revenir dans la préparation des lois et règlements à la section de législation du Conseil d'État. Je crois,

1. Dans le rapport précédant le décret du 6 décembre 1911, *Journal officiel*, p. 8138.

au contraire, que ce sera répondre aux vœux du Parlement et de l'opinion publique que de faire appel le plus souvent possible aux lumières et au zèle de cette haute assemblée. Mais il m'a paru aussi qu'il serait bon d'utiliser le concours d'hommes éminents, d'une capacité reconnue, dans les diverses branches du droit, et de leur demander de collaborer régulièrement avec le haut personnel de l'administration centrale à l'examen et à l'étude soit des grands problèmes de droit et de législation, soit des questions pratiques si importantes qui se posent fréquemment au ministère de la Justice. » Parce qu'il le voulait fécond, M. Cruppi fit son comité peu nombreux : il ne comptait au début que 22 membres, y compris le président, recrutés parmi le haut personnel du ministère, dans le Conseil d'État, la haute magistrature, la Faculté. Dans la suite, il fut progressivement gonflé par des nominations qui se justifiaient d'autant moins que le Comité n'eut à peu près rien à faire. Il a été réuni trois fois ; mais il y a très longtemps que le haut personnel du ministère de la justice n'a pas éprouvé le besoin de consulter les compétences indiscutables réunies par M. Cruppi¹.

Nous devons mentionner aussi l'assistance, souvent appréciée, spontanément offerte par des techniciens à l'œuvre législative. Au premier rang se place l'importante *Société d'Études législatives*. Les travaux de cette société, élaborés dans une atmosphère de compétence indiscutable, ont souvent exercé une influence évidente sur les débats parlementaires : son projet sur les orphelins de la guerre a servi de base aux discussions du Sénat. On peut citer aussi comme exemple d'assistance technique spontanée au législateur, le Comité national

1. L'article 86 de la loi du 27 ventôse an VIII, charge la Cour de cassation d'une mission de surveillance sur la législation. « Le Tribunal de cassation enverra, chaque année, au Gouvernement, une députation pour lui indiquer les points sur lesquels l'expérience lui aura fait connaître les vices ou l'insuffisance de la législation ». Cette importante disposition n'est pas abrogée, pas davantage appliquée. Bien plus le Gouvernement néglige d'utiliser pour son initiative législative la compétence de ce grand corps.

d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre. Ce comité ne s'est pas borné à propager l'idée de justice indiquée par son titre : grâce au concours des jurisconsultes autorisés que son éminent président, le doyen Larnaude, a su grouper autour de lui, il a mis sur pied un véritable projet soigneusement élaboré, et appuyé sur des rapports approfondis. Le Parlement a su apprécier le concours qui lui était ainsi apporté.

Il y a une forme assez spéciale de l'intervention du technique dans l'élaboration de la loi : c'est celle qu'assure l'intervention des « commissaires du Gouvernement », dans les débats des Assemblées. En principe, le Gouvernement pourrait désigner pour ces fonctions des personnalités quelconques, par exemple des jurisconsultes éminents, pourvu que leur compétence fût reconnue. En fait, le technique n'est jamais représenté devant les Assemblées que par des fonctionnaires : conseillers d'État, directeurs des ministères, gouverneurs des colonies.

Les Chambres disposent elles-mêmes d'un moyen de s'éclairer : c'est l'enquête parlementaire, par laquelle elles se renseignent sur les besoins ou les aspirations du pays qu'elles se proposent de satisfaire par une loi. Il faut souhaiter qu'il y ait moins d'enquêtes sur des scandales, parallèles à des actions judiciaires, et plus d'enquêtes véritablement législatives.

On ne peut donc pas dire que la démocratie française n'ait pas compris le besoin de faire intervenir les techniciens dans l'élaboration de la loi. Mais on s'accorde généralement à reconnaître que cette intervention est insuffisamment organisée. En règle générale, les représentants du pouvoir politique, législateurs ou ministres, restent toujours libres, à propos de chaque espèce, de faire appel ou non au concours des techniciens. Il y a trop de faculté pour les représentants du pouvoir politique à faire appel aux techniciens, et d'autre part l'intervention des techniciens auquel il est fait appel reste elle-même trop facultative. On ne saurait attendre un

travail important et suivi des commissions. D'abord, elles ne sont pas toujours exclusivement composées de compétences ; de sorte qu'elles se transforment trop souvent en petits Parlements où les compétents mettent les incompetents au courant des questions. Mais surtout, les commissions se composent d'hommes que l'on enlève à leurs affaires, ou de fonctionnaires auxquels elles imposent un travail supplémentaire... et gratuit. L'assistance aux commissions ne comporte ni traitement, ni jetons de présence, ni dispense de fonctions. Le travail des commissaires reste donc facultatif et complètement désintéressé ; s'il en est dont la vanité est légitimement flattée par la désignation gouvernementale qui les appelle à une commission, cet aiguillon est rarement suffisant pour exciter à un travail difficile, austère, anonyme et ne donnant même pas, sauf au rapporteur, la satisfaction de l'amour propre d'auteur. L'expérience confirme ce que le raisonnement indique : il ne faut pas compter sur les commissions pour assurer la juste part du technique dans l'élaboration des lois.

Nous avons mis en lumière quelques-uns des dangers les plus incontestables de l'incompétence dans l'élaboration de la loi ; nous avons montré l'insuffisance de l'intervention des techniciens. Nous pourrions nous arrêter là. Quand on voit le péril, le remède n'est pas loin. Un système quelconque qui donnera au technique une plus large place sera meilleur que l'inorganisation actuelle. Nous pouvons indiquer quelques-unes des solutions possibles.

Quelle que soit d'ailleurs la solution à laquelle on s'arrête, elle devra tenir compte des principes démocratiques, ou, pour écarter toute objection, du *fait* démocratique. Nous avons dit que la constitution de l'an VIII offrait un modèle d'organisation technique de l'élaboration législative. Ce n'est pas cependant que nous en recommandions l'imitation servile. En dépit de toutes les récriminations contre le « bavardage » parlementaire, ne cessons de répéter : Malheur aux pays où l'on se tait ! Les agitations démocratiques sont plus salubres que le calme marécageux du despotisme. Mais, dans

l'organisation napoléonienne, tout n'était pas mauvais et nous avons peut-être quelques enseignements utiles à en tirer.

On ne saurait songer à s'attaquer directement à l'initiative parlementaire pour la paralyser ou la diminuer. Ce serait en contradiction avec les principes démocratiques, ce serait fâcheux au point de vue du progrès général de la législation, et ce ne serait guère avantageux au point de vue technique : il suffirait, pour l'éloge de l'initiative parlementaire, de rappeler les transformations heureuses et profondes de notre droit pénal auxquelles s'attache le nom de M. René Béranger.

Les Assemblées doivent cependant se rendre compte de leur incompétence technique. Personne ne songe à ressusciter le principe fondamental de la constitution de l'an VIII d'après lequel l'exécutif ne se bornait pas à l'élaboration technique de la loi, mais en avait l'initiative exclusive, de telle sorte que, de sa volonté, dépendait l'existence même de la loi que l'on définit parfois l'expression de la volonté nationale. Mais il faut en retenir que le technique doit servir le politique ; et qu'il doit être mis au service direct de la représentation nationale. Serait-il donc impossible de concilier les avantages de la technicité, qui se sont trouvés dans les régimes monarchistes ou césariens, avec les principes de justice, d'égalité, de liberté que comporte l'avènement du régime démocratique ?

Dans l'opinion de témoins autorisés comme M. Char-don, il n'y aurait pas intérêt à accroître la compétence législative du Conseil d'État. Cette appréciation ne s'applique évidemment qu'à cette institution telle qu'elle est aujourd'hui. Mais peut-être y a-t-il lieu de l'adapter à la mission qu'on attend d'elle. Il y a eu à ce sujet des propositions intéressantes dont il ne serait pas impossible d'extraire quelques utiles éléments.

Pour avoir quelques chances de réussir, les projets de réforme en notre matière doivent s'inspirer des principes exposés par Vivien au sujet de la loi de 1849. Le Conseil d'État doit être « un guide n'ayant d'autre autorité que celle des lumières et de l'expérience concourant

à l'œuvre législative sans l'arrêter, éclairant les pouvoirs publics sans entrer en lutte avec eux ». Cela signifie que, si le Parlement pose un principe, le Conseil d'État doit loyalement faire ses efforts pour traduire ce principe en un texte techniquement irréprochable, dùt ce travail exiger de sa part des sacrifices de principes ou de préférences. En un mot, le technique doit servir le politique.

L'idéal serait d'arriver à obtenir que le Conseil d'État fût obligatoirement consulté sur tout projet ou proposition, une première fois au moment du dépôt, une seconde fois avant le vote d'ensemble ¹. Mais il faut adapter le Conseil d'État à cette mission importante. M. Tarbouriech propose de laisser la section de législation comme base de la collaboration législative du Conseil d'État, mais en lui faisant subir une modification profonde, destinée à accroître son autorité et son prestige : dans le plan de M. Tarbouriech, la section de législation comprendrait des sénateurs et députés, des professeurs de faculté, des membres de l'Institut, des conseillers à la Cour de cassation et des avocats à la Cour de cassation, élus par leurs collègues ; des magistrats, des avocats, des avoués désignés par une combinaison d'élection et de nomination. — Certes, cette section de législation ainsi composée offrirait toutes les garanties voulues de compétence. Mais elle présenterait l'inconvénient que nous avons signalé dans les commissions : elle serait composée de personnages arrachés à leurs occupations, et qui considéreraient le travail législatif comme un travail accessoire. Si l'on faisait aux conseillers d'État une situation assez brillante pour qu'on pût l'offrir comme objet légitime à l'ambition des catégories de citoyens qui viennent d'être énumérées, il n'en resterait pas moins que ce conseil d'État, choisi en dehors de l'influence du gouvernement et du Parlement, n'aurait pas nécessairement leur confiance,

1. Varagnac, *Le Conseil d'État et les projets de réforme*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 septembre 1892, p. 268; Tarbouriech, *Du Conseil d'État comme organe législatif*, *Revue du Droit public*, t. II.

de telle sorte qu'au lieu d'une collaboration féconde entre la politique et la technique, on organiserait entre eux une rivalité stérile.

Beaucoup plus important, beaucoup plus vaste et aussi beaucoup plus significatif est le projet de révision constitutionnelle déposé, le 15 octobre 1888, par M. Charles Floquet, président du Conseil des ministres. L'exposé des motifs constatait indirectement l'incompétence technique du Parlement par l'affirmation de la nécessité pour lui de s'assurer le concours des techniciens : « Il importe que la volonté du législateur soit complètement éclairée au milieu de tant d'intérêts quelquefois contradictoires qui sollicitent son attention et réclament son intervention ; c'est pourquoi, il nous paraît bien utile d'organiser fortement autour de lui des conseils techniques ». M. Charles Floquet proposait en conséquence l'institution d'un conseil d'État « ayant un rôle consultatif dans la préparation, la discussion et la rédaction des lois au point de vue juridique, et renfermant des sections plus spécialement chargées d'éclairer les assemblées par des avis officiels sur les grandes questions d'affaires touchant aux intérêts du travail, de l'industrie, du commerce, des arts et de l'agriculture ». Afin de donner à ce corps une autorité exceptionnelle, et, en même temps, de lui assurer la confiance du Parlement avec lequel il est appelé à collaborer, les membres de ce Conseil d'État, devaient être élus par le Sénat et la Chambre des députés, mais en principe sur des listes de présentation dressées par des compétences : « Il y faudrait créer des sections spéciales dont les membres seraient aussi choisis par la Chambre des députés et le Sénat, mais sur des listes de présentation dressées par les groupes de professionnels légalement constitués et qui seraient désignés par la loi d'organisation. Le Conseil d'État dont l'intervention ne pourrait restreindre ni l'initiative parlementaire, ni le droit d'amendement, pourrait être chargé dans des conditions à déterminer, de préparer les lois importantes, d'en suivre la discussion par l'intermédiaire des commissaires. »

Nos velléités d'organisation de la démocratie ont en France cette mauvaise fortune de se heurter à des souvenirs odieux. Les périodes où l'organisation parvint à son apogée, où le Conseil d'État, représentant du technique, brilla de son plus vif éclat, furent les époques du premier et du second Empire : d'après les « bases » constitutionnelles définies dans la proclamation du 2 décembre 1851, le Sénat devait contenir « toutes les illustrations du pays », le Conseil d'État devait être formé des hommes les plus distingués ; entre ces deux autorités, le Corps législatif, simplement « nommé par le suffrage universel », était condamné à un rôle effacé. Mais à mesure que ces souvenirs s'enfonceront dans l'histoire, on pourra espérer arriver à un état de choses où les institutions seront appréciées en elles mêmes et non d'après le degré de sympathie qu'inspirent les régimes divers qui les ont expérimentées.

Un seul homme ne saurait être rendu responsable de la forme et du fond de la législation d'un grand pays ; mais peut-être n'est-il pas au-dessus de ses forces de veiller à la bonne rédaction technique des lois nouvelles. C'est, dans tous les cas, ce qu'ont pensé en Angleterre les fondateurs de la fonction du *Parliamentary Counsel to the Treasury*. C'est un haut fonctionnaire dont la mission exclusive est d'assister le gouvernement dans l'élaboration technique des projets de loi. De plus, au cours des débats devant les Chambres, le « Conseil parlementaire », ayant à côté de lui le plus haut fonctionnaire du département, se tient non loin du chef du Gouvernement pour lui donner son assistance technique. C'est en 1837 que le premier germe de l'institution apparaît avec la création du *Parliamentary Counsel to Home Office*. En 1899, le titulaire de cette fonction, Lord Thring, fut nommé à la Trésorerie et de là sa fonction s'étendait sur tous les départements ministériels. En effet, l'usage veut que le Premier Lord de la Trésorerie représente le Gouvernement auprès de la Chambre des communes. La Trésorerie est d'autre part

considérée comme le département central de l'administration. De cette position centrale et neutre, il porte son attention sur l'activité législative des divers départements ministériels, et s'efforce d'harmoniser leurs vues divergentes. Il n'est pas d'ailleurs seulement la plume qui rédige, qui met en articles la pensée de ses chefs politiques ; il doit leur donner son avis, toutes les fois qu'il en est requis, sur les matières législatives. Bien entendu, son activité ne diminue aucunement la responsabilité des ministres qui reste entière. Le Conseil parlementaire est exclusivement au service du Gouvernement, non du Parlement ; toutefois, sur l'ordre de ses chefs, il peut être appelé à donner son assistance à un membre de la Chambre des communes ¹.

Sous le pseudonyme de « Probus », un haut fonctionnaire de l'Administration des finances a exposé un plan très intéressant de reconstruction de la société française qu'il intitule : *La plus grande France*. Il propose la création de « ministres de la législation ». Le Parlement désignerait cinquante de ses membres les plus distingués, qui auraient dans l'État le même rang que les ministres et qui auraient la responsabilité de l'élaboration des lois. Tous les textes, avant d'être soumis au Parlement, seraient examinés par un Comité de législation, où pourraient discuter et rapporter des députés élus par des circonscriptions de 100.000 habitants au plus, des représentants élus par des groupements

1. Deux des titulaires de cette fonction, sir Henry Thring (devenu lord Thring) et M. Courtenay Ilbert, qui est devenu dans la suite « Clerk » de la Chambre des communes, nous ont laissé des livres fort intéressants où ils nous expliquent leur rôle auprès des hommes marquants de la politique anglaise. Lord Thring nous expose notamment sa collaboration avec Gladstone et Disraëli. Il a écrit une sorte d'instruction officielle pour la rédaction des lois : *Instructions to Draftsmen*. En 1903, il a publié *Practical Legislation, the Composition and Language of Acts of Parliament and Business Documents*. Ces ouvrages contiennent des préceptes pratiques de rédaction législative, tant au point de vue de la logique qu'à celui de la rhétorique. — On consultera de même avec fruit les deux ouvrages de Courtenay Ilbert, dont le second n'est en somme qu'une seconde édition du précédent : *Legislative Methods and Forms*, 1901, et *The Mechanics of Law Making*, 1914.

professionnels sur l'ensemble du territoire, des membres du Conseil d'État et des fonctionnaires désignés par décret mais où votent seuls les cinquante ministres de la législation. Après cet examen, la loi serait votée par le Parlement proprement dit, composé d'une Chambre législative de 250 membres élus au scrutin de liste régional avec représentation proportionnelle et d'un Sénat élu à raison de 5 membres par région.

Nous exprimons toutes réserves sur ce que ce projet présente de praticable : l'idée de députés qui seraient élus par les circonscriptions uniquement pour exposer et exprimer leurs désirs, sans pouvoir les traduire en lois me semble bien une « idée de professeur ». Ces députés, aussi nombreux qu'aujourd'hui et qui auraient attitude de pétitionnaires auprès des Chambres peu nombreuses et élues suivant un mode de recrutement différent, ne sauraient manquer d'être des éléments de désordre, attendu qu'ils pourraient prétendre, et non sans quelque titre, être les représentants les plus authentiques de la volonté nationale. Il est bon d'organiser la démocratie, il est dangereux de se donner trop ouvertement l'apparence de la vouloir brider.

Ce qu'il faut retenir de ces projets divers, c'est le principe : la nécessité du concours apporté aux élus par des techniciens compétents et, dans une certaine mesure, responsables de l'élaboration de la loi.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

- 1° *Sauver dans le Parlement le recrutement de l'élite.* —
- 2° *Organiser une collaboration du technique et du politique.*

Il importe donc de maintenir ou de fortifier toutes les dispositions qui tendent à assurer l'entrée et la permanence dans le Parlement d'hommes capables de rem-

plir leurs fonctions. C'est sans perdre de vue cette préoccupation capitale qu'il faut examiner quantité de problèmes de notre organisation politique. Voici quelques exemples de cette méthode désirable : 1° Il y a un danger bien souvent dénoncé à laisser transformer le mandat législatif en une *carrière*, aussi lucrative qu'une autre fonction publique : le danger consiste notamment en ce que l'élu sera tenté de consentir des sacrifices de conscience pour conserver sa place. Cependant nous repousserons sans hésiter les propositions tendant à établir la non-rééligibilité parce qu'elles auraient pour résultat de faire perdre au Parlement des compétences indiscutables, et aussi d'organiser un Parlement nécessairement sans expérience et en état de perpétuel apprentissage ; 2° On se préoccupe d'assurer l'indépendance et la probité de l'élu : dans ce but est établie la règle de l'incompatibilité. Cette règle est, à mon sens, le plus souvent inutile : la plupart des scandales sont causés par des parlementaires qui ne sont pas fonctionnaires et s'ils sont causés par des fonctionnaires, ce n'est pas à l'occasion de leurs fonctions. D'ailleurs, le Gouvernement a tourné absolument, par l'emploi systématique des missions temporaires, la règle constitutionnelle ; enfin, il peut toujours exercer sur le Parlement la tentation de la sinécure. Dans ces conditions le système des incompatibilités n'a le plus souvent pour effet que d'écarter du Parlement des personnalités que leur situation désignerait au contraire pour en faire partie ; 3° Lorsque nous étudions l'organisation du scrutin, nous devons choisir celui qui semble avoir le plus de chances d'assurer l'entrée de l'élite au Parlement : à ce point de vue, le « petit scrutin » d'arrondissement est condamné. Plus est large le théâtre de la lutte électorale, plus les partis se préoccupent d'avoir des candidats capables de leur valoir la victoire ; le système de la représentation proportionnelle assure l'entrée au Parlement des chefs des partis. D'autre part, il leur conserve leurs sièges, même si le parti subit un échec partiel ; 4° Il faut enfin jalousement maintenir dans la constitution cette élite relative qui est le Sénat. Si on n'avoue pas que c'est

une élite, même relative, on est tout de même obligé de reconnaître qu'il est un instrument nécessaire de réflexion et que c'est encore devant lui que se déroulent les débats les plus approfondis dans le domaine des lois techniques.

En souhaitant un progrès dans le recrutement des assemblées parlementaires, nous n'entendons nullement nous associer à la campagne de dénigrement systématique qui est depuis quelques années engagée contre elles. Il y a dans nos Chambres des non-valeurs et des brebis galeuses. Il n'y en a pas davantage, il y en a peut-être moins qu'ailleurs. Mais le régime de libre et publique discussion les met davantage en lumière. Il y a des régimes qui cachent leurs hontes, la démocratie étale les siennes : c'est sur le forum qu'elle aime à laver son linge sale. Il ne faut pas juger la masse d'après les fâcheuses exceptions : il ne faut pas non plus la juger d'après les apparences. La vie publique a ses règles ; il est inévitable qu'on s'adapte au milieu ; la lutte électorale engendre une atmosphère qui impreigne profondément ceux qui y vivent. L'élu doit servir ceux qui le servent et dominer d'autre part afin de pouvoir payer les services : de là chez l'homme politique un mélange de servilité et de tyrannie, de peur et d'audace. D'autre part, la masse n'a pas le sentiment des nuances : l'élu professionnellement obligé de lui plaire est obligé d'employer des formules tranchantes et ronflantes. Et ce dogmatisme verbal ne va pas sans une certaine vulgarité.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas sans anxiété qu'il faut constater ce phénomène politique grave de l'impopularité du Parlement qui croît avec chaque législature depuis le commencement de la troisième République. Le devoir de tous ceux qui ont quelque influence sur l'opinion publique doit être, en formulant les critiques nécessaires, d'ajouter immédiatement : « C'est mal, mais ce serait encore plus mal si nous n'avions pas de Parlement du tout. Notre régime représentatif est imparfait, mais il est tout de même un progrès en lui-même et il constitue, si on a la volonté de s'en servir loyale-

ment, un instrument de progrès ». En dégoûtant de ce parlementarisme défectueux, on aiguille l'opinion sur les voies dangereuses de la basse démagogie et du césarisme.

Cet optimisme volontaire, systématique et relatif ne doit pas d'ailleurs être stérile, négateur d'action et producteur de stagnation : le Parlement doit comprendre qu'il faut qu'il se sauve lui-même et sauve le régime en consentant à s'infuser un sang nouveau, par tous les moyens possibles et notamment par la réforme électorale.

Après la crise de l'organe législatif, la crise de la législation. La solution de cette dernière suppose le concours de plusieurs éléments.

Toutes les réformes de textes ou d'institutions sont sans valeur si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme des mœurs.

Le travail législatif est un travail austère qui ne vaut ni popularité ni portefeuille. Aussi les lois utiles gémissent-elles pendant des années sur le chantier législatif : le 13 février 1917, le Sénat a abordé l'examen de la proposition de M. Chautemps sur les établissements insalubres : cette proposition avait été déposée en 1899, soit dix-huit ans auparavant.

Les lois les plus importantes sont discutées d'autre part au milieu de l'indifférence générale : pour la discussion d'une réforme capitale comme celle de la suppression de ces vieilles contributions directes qui, pendant tant d'années, ont assuré la solidité des finances publiques de la France, il n'y a pas plus de quarante députés en séance (18 juillet 1917). Que chacun fasse son devoir !

Que le Gouvernement, lui aussi, fasse le sien ! Qu'il ait l'amour-propre de présenter aux Chambres des projets assez soigneusement étudiés, pour qu'il puisse les défendre contre les déformations des amendements improvisés. C'est un des lieux communs de la littérature politique que les amendements bouleversent trop souvent les projets les mieux élaborés. Récemment encore,

le 29 mars 1917, à propos du régime des entrepôts, le ministre du Commerce faisait entendre cette observation désabusée : « Le Gouvernement ne fait pas d'objection à l'amendement. Il considère d'ailleurs que la loi, maintenant, ne répond plus à son objet, et qu'avec les textes votés, elle ne constitue plus un progrès, mais une régression » (*Mouvements divers*).

On a vu trop souvent le Gouvernement manquer d'énergie pour défendre les projets qu'il avait fait élaborer par des techniciens. On l'a même vu présenter son projet comme un simple canevas sur lequel les Chambres n'avaient plus qu'à broder. Trop souvent, il lance un projet de loi qu'il n'a pas l'intention de soutenir dans son ensemble, pour tâter le terrain, décidé à rompre en cas d'opposition déterminée. Une initiative gouvernementale rappelle beaucoup, dans ces conditions, ces mémoires dans lesquels les entrepreneurs parisiens formulent des demandes systématiquement exagérées qu'ils savent destinées à des réductions considérables. « Si, dit un jour le Président du Conseil, si, sur des points particuliers, la Chambre a le désir d'amender le projet, dans le souci de ses responsabilités propres et de ses prérogatives, si, en ce qui touche les pénalités, elle a des préoccupations, des inquiétudes, le Gouvernement discutera avec elle, mais il maintient le principe qui est en discussion et il vous prie de vouloir bien y adhérer¹ ». Cette méthode est un appel à la critique, une provocation aux amendements. Elle n'est favorable ni à la bonne élaboration des lois, ni à l'autorité morale du Gouvernement. Il y a eu des périodes, dans notre histoire politique, où le Gouvernement mettait son amour-propre à présenter des projets si bien établis que le Parlement pouvait les voter de confiance une fois qu'il en avait adopté le principe. C'étaient aussi les périodes où le Gouvernement était entouré de l'autorité nécessaire aux intérêts

1. 15 décembre 1916. *Journal officiel*, p. 36 88. Cf. Joseph-Barthélemy, *Le Gouvernement législateur*, dans *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1917.

généraux du pays. Il faut restaurer l'autorité gouvernementale¹.

C'est le Gouvernement qui doit être le directeur de l'activité législative : c'est lui qui est dans une large mesure responsable de sa fécondité. Une revision d'ensemble de l'œuvre législative du Consulat et de l'Empire est nécessaire après plus d'un siècle écoulé. Nous ne pouvons pas l'attendre des Chambres : elles n'ont ni la compétence, ni la sérénité nécessaire. La législation napoléonienne sur laquelle nous vivons encore est due à l'initiative gouvernementale. Le Code civil allemand n'a été l'objet d'aucune modification intéressante ni d'aucune discussion sérieuse au moment de son passage au Reichstag. L'Autriche vient de profiter de ce que son Reichsrath n'était pas réuni pendant la guerre, pour faire un nouveau Code civil par voie d'ordonnances. Ce ne sont pas des modèles : ce sont des indications.

Il ne faut pas non plus que, dans le relâchement général, chaque autorité hésite à prendre ses responsabilités. Il ne faut pas que la dualité des chambres, par ailleurs si nécessaire, devienne un prétexte au sabotage du travail législatif. Trop souvent, la Chambre a adopté une mesure de surenchère démocratique, en se disant : « Le Sénat fera barrière ». Trop souvent, elle adopte

1. Il y a d'ailleurs, dans le régime parlementaire tel qu'il fonctionne en France, une pratique encore plus fâcheuse : c'est celle du dépôt, par un gouvernement, de projets dont il souhaite l'échec, mais qu'il soumet tout de même à la Chambre, soit pour s'attirer des sympathies, soit pour déjouer une manœuvre politique. Les papiers de Waldeck-Rousseau, publiés par M. Leyret, nous donnent sur ce point de curieuses et précieuses indications. L'ancien premier ministre explique ainsi les motifs de sa retraite : « Nous avons été condamnés à adopter, comme une règle supérieure à tout le reste, la nécessité de ne pas tomber. Nous avons dû faire des concessions de principe, tout en nous efforçant d'en éviter la réalisation. Un jour, pour éviter la chute dont nous menaçait une interpellation Klotz et Magniaudé, nous avons dû déposer un projet d'impôt sur le revenu ; un autre jour, il nous a fallu prendre parti dans la question des retraites ouvrières. On ne peut ni établir l'impôt sur le revenu, ni réaliser actuellement, tel qu'il est conçu, le projet des retraites... »

un texte sans attention, en se disant : « Le Sénat corrigera ». La thèse a été expressément exposée : « M. le ministre soutient une thèse, dit le rapporteur de la loi sur les entrepôts ; nous avons pu nous tromper, mais nous pourrions continuer à voter notre texte *car il y a le Sénat* » (Séance du 29 mars 1917).

En ce qui concerne le point spécial de la rédaction législative, il n'est peut-être pas impossible qu'il y ait une certaine part de responsabilité de la doctrine elle-même. Je n'ai pas l'intention de tenter ici l'éloge impossible de la méthode à peu près exclusivement exégétique autrefois employée dans l'enseignement du droit ; mais peut-être la réaction a-t-elle été exagérée comme la plupart des réactions, dans le sens d'un enseignement plutôt sociologique. La méthode exégétique si pleine d'inconvénients au point de vue de la formation générale de l'esprit, avait l'avantage d'attirer l'attention des jeunes générations sur la nécessité de la rigueur des textes, sur la valeur des expressions, sur l'importance de la ponctuation, sur la signification des énumérations, sur leur portée énonciative ou limitative, en un mot sur la rhétorique de la loi. Il est assez remarquable que la technique de la rédaction des lois soit aussi négligée dans la littérature juridique ; on insiste plutôt sur l'interprétation des lois que sur leur rédaction ; on étudie plutôt leur pathologie que leur hygiène. Nous n'avons dans la littérature française aucun traité correspondant à la *Nomography* où Bentham étudiait, avant Thring et Courtenay Ilbert, l'art de rédiger les lois.

Il est surtout nécessaire de restaurer, d'une façon générale, le respect de la loi. Depuis quelque temps, sévit dans notre pays, une crise de légalité¹. Pour les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi, la légalité apparaît trop souvent comme un vain scrupule de théoricien et de juriste ; pour le Gouvernement, la loi apparaît souvent comme une gêne. La manière dont la loi est faite pourrait faire croire enfin qu'elle n'est même

1. V. Joseph-Barthélemy, *Le Gouvernement et la loi*, dans *Revue du droit public*, 1916.

pas respectée par ceux qui la font. Il faut restaurer la religion de la loi ; il faut réintroduire l'esprit juriste au Gouvernement.

Cette réforme générale des mœurs sera utilement accompagnée d'une réorganisation des institutions. Les aspirations du pays, les vœux des corps organisés, les vues des techniciens, les solutions des spécialistes ont, grâce aux progrès du syndicalisme grandissant dans le monde du travail, du commerce et des affaires, des organes de plus en plus autorisés, pour les porter jusqu'aux oreilles des Chambres. La représentation des intérêts se réalise par une évolution sociale spontanée.

La traduction juridique des aspirations du pays, la satisfaction de ses besoins par des lois, est une science que l'on ignore si on ne l'a pas apprise. Napoléon avait exagéré cette idée au point de la rendre fausse. Le droit est une technique, il est aussi la science de la justice. Napoléon considérait la justice elle-même comme éternelle et comme pouvant faire l'objet d'une science de cabinet. En réalité la notion de justice est dans une certaine mesure évolutive : elle dépend de l'état de la conscience générale à un moment donné, et la mission principale des assemblées représentatives est précisément de donner un organe à la conscience publique.

Mais, si le Gouvernement despotique ne donne pas une place suffisante à l'organe de la conscience populaire, le danger des régimes démocratiques se fait sentir en sens inverse. Au-dessus du sentiment momentané de la justice, dominant à une époque donnée dans l'opinion publique, il y a des principes éternels de justice qui ne sauraient être méconnus. Il faut fortifier les organes de cette justice éternelle : Chambres hautes, Cours suprêmes chargées de veiller à des principes définis par la constitution, etc. Il y a enfin la technique de la loi, qui ne peut être faite que par des techniciens. Comme l'administration est faite par des techniciens contrôlés par des ministres, représentants du pouvoir politique, la législation doit être faite par des juristes contrôlés par des assemblées. La démocratie ne sera

organisée que la jour où l'on arrivera à établir un juste équilibre entre la compétence et la représentation de l'opinion publique¹.

1. Ce livre était imprimé lorsque nous avons eu connaissance d'une œuvre pleine d'idées originales, de vues élevées et de fortes pensées et dans laquelle, sous le titre : *Pour bien gouverner* (1918), M. Maxime Leroy étudie, avec des tendances différentes des nôtres, des problèmes très voisins de ceux qui sont examinés ici.

CHAPITRE III

LA COMPÉTENCE DES GOUVERNANTS

SOMMAIRE

- § 1. — *Le réquisitoire contre l'incompétence des gouvernants dans la démocratie : impréparation des ministres, aggravée par leur instabilité et leur interchangeabilité.*
- § 2. — *L'amateurisme ministériel, règle de la plupart des pays libres.*
- § 3. — *Les raisons de l'amateurisme ministériel : a) nécessité de la collaboration de l'intelligence générale avec la capacité technique ; b) les ministres, organes de la volonté souveraine à la tête des administrations, doivent être étrangers à ces administrations : exemples de l'ancienne monarchie française et de la république américaine. — L'expérience russe ; c) dans le régime parlementaire, les ministres sont, en quelque sorte, les délégués du Parlement à la tête des administrations, pour faire prévaloir ses volontés.*
- § 4. — *Conclusions positives tirées des critiques contre l'amateurisme ministériel dans les démocraties. — Mouvement contre les ministres parlementaires : a) Le choix des ministres parmi les politiciens de profession. — Le système des hommes d'État omniscipéts dans la monarchie française. b) Le choix des ministres parmi les hommes d'affaires. — Expérience allemande : le cas Helfferich. — Expérience anglaise : révolution dans le régime parlementaire par le cabinet Lloyd George. — Expérience restreinte en France. c) Le choix des ministres parmi les fonctionnaires.*
- CONCLUSION. — 1° *Une place peut être faite aux spécialistes étrangers au Parlement : ce ne doit pas être la première. Il faut d'ailleurs qu'à leur compétence spéciale, les techniciens joignent la compétence proprement gouvernementale.*
- 2° *Cette compétence gouvernementale se trouve-t-elle dans le Parlement ? — Importance du passé des personnes appelées aux fonctions ministérielles. Un ministre qui a fait toute son éducation politique dans le Parlement : M. de Villèle. —*

Expérience des systèmes les plus divers pour notre ministère des Affaires étrangères.

- 3° *N'importe qui n'est pas bon à n'importe quoi.* — Le régime parlementaire entraîne-t-il un gaspillage spécial des capacités ? Adhésion à un parti ; solidarité ministérielles ; importance de la parole. Qu'est-ce qu'un grand orateur parlementaire. — Vices de nos mœurs. Les mots qui sont des pelures d'orange. Attraites pour les ministres des affaires qui leur valent des applaudissements. Le fait de la permanence des Chambres. — Les juristes au gouvernement. — Le don politique. — Intelligence spéculative et intelligence active. — Abus d'impréparation. — Les ministres qui ont à faire du travail technique : ministre des Affaires étrangères. Garde des sceaux...
- 4° *Réformes tendant à remédier à l'instabilité et à l'incompétence des ministres. Plans de MM. Demartial et Chardon.* — Le progrès peut venir de l'assainissement du Parlementarisme par la R. P. et du rétablissement de l'équilibre des pouvoirs publics par l'accroissement de l'autorité réelle du chef de l'État.

§ 1.

De tous les aspects du problème de la compétence dans la démocratie, celui qui attire le plus vivement l'opinion publique, c'est sans aucun doute, le problème de la compétence chez les ministres. La masse des citoyens éprouve quelque peine à comprendre les règles, parfois un peu mystérieuses, de leur recrutement. Elle est frappée de leur impréparation, au moins apparente, aux fonctions qu'ils sont appelés à remplir, et de l'impossibilité où ils se trouvent de remédier à cette impréparation par leur instabilité et leur interchangeabilité. C'est à propos des nominations ministérielles que M. Charles Benoist a lancé son mot qui acquit rapidement une grande fortune : « N'importe qui étant bon à n'importe quoi, on peut, n'importe quand, le mettre n'importe où. » (Séance du 1^{er} février 1916).

Un personnage qui aurait scrupule, à raison de son incompétence, à diriger une usine ou un magasin de nouveautés, n'hésite pas, alors qu'il y est encore moins préparé, à accepter la direction écrasante d'un département ministériel ; il aura à élucider de terribles problèmes auxquels il n'a jamais pensé et sur lesquels d'autres personnes auront pâli pendant des années sans parvenir à les résoudre. On le voit cependant, non seulement

assumer cette mission avec sérénité, mais encore se livrer à toutes sortes de manœuvres et d'intrigues pour être chargé de cette effrayante responsabilité. Tel qui serait incapable de diriger la construction d'un ponton ambitionne de présider l'ensemble des travaux publics de tout le pays. Tel autre dont les rapports avec l'université se résument en de mauvaises notes obtenues, au cours d'une lointaine enfance, dans un établissement d'enseignement secondaire, devient ministre de l'Instruction publique. Aussi ignorant qu'une femme des choses militaires, n'ayant même pas fait de service, cet avocat accepte de diriger les armées comme ministre de la Guerre. Tel autre qui serait bien embarrassé de siéger dans un tribunal de sous-préfecture prend les sceaux. Et ce dernier, qui n'a jamais quitté le continent et hésiterait avant de dire dans quel océan se trouvent les Antilles, accepte sans hésiter le portefeuille des colonies.

On n'a même pas la ressource de se dire : « *fabricando fit faber.* » Car à peine le ministre a-t-il eu le loisir de se mettre au courant des affaires de son département qu'il doit céder la place à un autre qui commencera à son tour un apprentissage qui ne pourra jamais porter ses fruits et ainsi de suite. Nous avons eu des ministères de quelques jours ; la moyenne est de quelques mois¹.

L'interchangeabilité des portefeuilles complète leur instabilité. Le nombre des « ministrables » dans le Parlement est, somme toute, assez restreint. En sorte que l'on voit certains hommes accumuler les années de pouvoir. Ceux-là, serait-on tenté de dire, s'ils n'étaient pas préparés par leurs travaux antérieurs au métier de ministre, ont tout au moins la faculté de l'apprendre en l'exerçant. Pas encore ! En dehors, en effet, de certains cas tout à fait exceptionnels, de longévité ministérielle dans le même département, on voit des hommes poli-

1. Le cabinet Fallières a duré vingt-deux jours : du 29 janvier au 20 février 1883. — Le cabinet Rochebouet du 23 novembre 1877 dura huit jours. — A la veille de l'agression allemande de 1914, le cabinet Ribot tomba à sa première présentation devant la Chambre : il ne dura pas vingt-quatre heures.

tiques accepter successivement, avec la même facilité, les portefeuilles les plus différents. Tel qui s'était chargé de mettre au point notre aviation militaire, est ensuite chargé sans transition de faire progresser l'instruction publique. Tel autre sera mis tour à tour à la tête des magistrats, des professeurs, des ambassadeurs, des ingénieurs, des armées alors qu'il serait peut-être hors d'état d'occuper une place honorable dans l'une quelconque de ces catégories de techniciens. Cet avocat qui a réussi dans la tâche difficile de ravitailler le pays, sera chargé de veiller à l'ordre de ses finances. Ce médecin qui avait présidé aux Travaux publics et qui était chargé de l'éducation nationale, assumera la responsabilité de la Marine à une des heures les plus tragiques de notre histoire. Cet ingénieur marquera sans doute un brillant passage à la tête des Travaux publics, mais assumera successivement, avec un égal succès, les portefeuilles de la Guerre, de l'Instruction publique. Un changement de ministère n'est souvent qu'une redistribution des rôles dans la même troupe de figurants. Ce sont les mêmes qui repassent devant le public, après avoir changé de costume dans les coulisses. L'interchangeabilité s'ajoute à l'instabilité et aggrave l'inaptitude. Il y a, dans le jardin des métaphores parlementaires, une expression consacrée pour désigner cette succession cinématographique, à la tête de nos administrations, de ces chefs éphémères et sans compétence : c'est « la valse des portefeuilles ».

Je ne critique pas, j'expose ; j'essaierai de comprendre ; je m'efforcerai d'expliquer.

On est cependant contraint de constater que la masse du peuple comprend mal ce mode de recrutement des ministres ; à chaque changement de ministère, ce sont, dans la presse, les mêmes exclamations étonnées ; et j'ai su, par des correspondances avec des anciens étudiants, que, dans les loisirs que leur laissent les combats, nos soldats du front expriment leur surprise de ce régime, qui leur apparaît trop souvent comme le simple résultat des fantaisies arbitraires des politiciens. Il y a, dans cette surprise, un élément de réprobation qui

constitue un danger certain : elle aggrave le sentiment de désaffection envers les institutions libres.

Pendant la paix, l'étonnement de voir l'élu d'un arrondissement préposé, sans qu'on en aperçoive les raisons, tantôt à l'une, tantôt à l'autre des grandes branches de notre activité nationale, était souvent amusé. Il prend au contraire un caractère tragique pendant la guerre, alors que la victoire et le salut national dépendent, dans une large mesure, de l'organisation du pays et de la compétence de ses gouvernants. Dans le péril, l'envie de rire cesse lorsqu'on voit le ministre de l'Instruction publique passer tout à coup à la Marine, le sous-secrétaire d'État à l'aviation faire le chemin inverse en devenant ministre de l'Instruction publique, et le portefeuille, si important, des Affaires étrangères attribué au ministre des Colonies, au Garde des Sceaux, au ministre des Finances ; lorsque l'on voit en un mot des services essentiels de la défense nationale, semblant exiger les aptitudes techniques, mis aux mains de personnages dépourvus de technicité. Il y a, dans notre démocratie, un sentiment d'inquiétude qu'on ne saurait nier, à voir la guerre conduite par des hommes portés au pouvoir par des circonstances qui n'ont aucun point de commun avec l'aptitude à diriger la guerre : le talent oratoire, l'habileté dans l'intrigue de couloirs, la situation dans le Parlement, dans un parti ou dans un groupe.

Aussi y a-t-il dans l'opinion une aspiration générale vers le règne des compétences. Dans quelle mesure ce sentiment est-il fondé ? Quelles sont les idées précises qu'il recouvre ?

§ 2.

Il y a d'abord un fait qui est de nature à faire réfléchir : c'est que l'absence de technicité des ministres, et, dans une certaine mesure leur instabilité, ne sont pas le privilège de la démocratie en général, ni celui de la France sous la troisième République : elles sont la caractéristique de tous les régimes libres.

Je ne dis pas qu'une institution, qu'une pratique,

soient nécessairement bonnes parce qu'elles sont générales : mais je ne crois pas dépasser les limites légitimes de la déduction en disant que la généralité crée la présomption que l'institution ou la pratique répondent à un besoin.

Or, nous nous trouvons en présence d'une constatation assez impressionnante : le prétendu amateurisme gouvernemental concorde avec la liberté politique ; et, en dépit d'une fantaisie parfois absolument déconcertante dans les régimes autoritaires, ce n'est que chez eux que nous trouvons des applications systématiques de la prétendue technicité.

Au dire des adversaires de la démocratie, le rétablissement de la monarchie amènerait immédiatement le règne de la compétence et la fin du gouvernement par amateurs. Ce sont là des affirmations qu'il faut contrôler par les faits. *Ex praterito spes in futurum*. Or, dans leurs rêves les plus extrêmes, les royalistes les plus résolus n'imaginent pas que l'on puisse avoir une « monarchie sans Charte ni Chambres », suivant la doctrine de Stendhal. C'est donc l'expérience de la monarchie constitutionnelle au dix-neuvième siècle qui doit nous servir de point de départ.

Or, il n'est aucunement nécessaire de solliciter les événements pour démontrer que la Restauration fut par excellence le régime de l'incompétence ministérielle et que, à aucune époque, la valse des portefeuilles ne prêta à de plus déconcertantes fantaisies. Il serait, dans tous les cas, étrange de reconnaître une aptitude gouvernementale particulière aux prêtres défroqués : c'est doublement surprenant sous un roi très chrétien et sous un régime qui proclame la religion catholique, religion de l'État. Or, dans divers cabinets de la Restauration, nous rencontrons Talleyrand, évêque marié : Louis, qui l'avait assisté comme diacre, à la fête de la Fédération, et qui vivait en concubinage ; Montesquiou, « abbé peu pratiquant », dit Chateaubriand dans les Mémoires d'Outre-tombe ; Fouché, ancien oratorien, ancien conventionnel.

Avec l'omnicompétence des prêtres défroqués, la

monarchie constitutionnelle en France sembla admettre celle des militaires : ce fut surtout le cas du régime de Juillet, où la présidence du conseil fut le plus souvent confiée à d'anciens maréchaux de l'Empire. Mais déjà Louis XVIII avait fait appeler le général Dessoles, commandant de la garde nationale, pour lui ordonner de prendre, avec la présidence du Conseil des ministres, le portefeuille des Affaires étrangères quoiqu'il n'entendit rien aux choses de la diplomatie. Le choix ne tarda pas d'ailleurs à apparaître malheureux, et à la tête de nos diplomates on appela un magistrat de profession, Pasquier, pour remplacer le général. Les passages des mêmes hommes à la tête des départements les plus divers soulevaient alors moins de surprise qu'aujourd'hui ; Beugnot, qui avait occupé sous l'ancien régime des fonctions d'administration intérieure, qui avait continué, comme procureur syndic, ces fonctions sous la Révolution, qui avait tenu de grandes préfectures sous l'Empire, devient, sous Louis XVIII, directeur général de la police, ce qui est parfait, mais le 3 décembre 1814, il prend le portefeuille de la Marine. Un autre préfet, le baron d'Haussez, sera appelé directement par Charles X de son département de la Dordogne au même ministère de la Marine. M. de Clermont-Tonnerre passe du ministère de la Guerre au ministère de la Marine : on pourra dire qu'il s'agit toujours de choses militaires. Mais il est remplacé à la Guerre par M. de Chabrol, qui dut abandonner à cette occasion la direction générale de l'enregistrement ; ce dernier personnage passa ensuite de la Guerre aux Finances, ce qui ne l'empêche pas d'assurer, plus tard, l'intérim de la Justice. M. Capelle, ancien secrétaire général du ministère de l'Intérieur, préfet de Versailles, est nommé ministre des Travaux publics du cabinet Polignac.

Le choix, si important cependant, du titulaire du ministère des Affaires étrangères semblait fait d'après des considérations absolument étrangères à la compétence particulière des candidats. Portalis, étant ministre de la Justice, se voit imposer le portefeuille des

Affaires étrangères (14 mai 1829) par Charles X, qui, pour vaincre ses hésitations, lui remet une ordonnance le nommant premier président de la Cour de cassation : Portalis pouvait profiter de cette ordonnance le jour qu'il lui plairait¹. Pourquoi, en 1824, M. de Damas est-il mis à la tête de notre diplomatie ? uniquement, au témoignage du chancelier Pasquier, parce qu'il n'avait pas réussi au ministère de la Guerre : « M. de Damas était devenu impossible au ministère de la Guerre ; il était difficile de le congédier : il était en grande faveur auprès de Monsieur ; sa piété exaltée lui avait mérité l'appui de la toute-puissante congrégation. M. de Villèle n'avait donc pas hésité à le proposer au Roi², »

En Angleterre, c'est une règle contemporaine des origines mêmes du régime parlementaire que les ministres sont membres du Parlement et qu'on n'exige aucunement d'eux une technicité particulière en rapport avec le département qu'ils sont appelés à diriger : la règle de l'amateurisme gouvernemental y fut toujours beaucoup plus rigoureusement appliquée que dans d'autres pays ; ainsi la coutume semblait, à un moment, s'établir en France de confier les portefeuilles militaires à des techniciens : la Guerre à un général, la Marine à un amiral. En Angleterre, au contraire, la

1. Pasquier, *Mémoires*, t. VI, p. 174, ajoute d'ailleurs que le roi tint dans la suite sa parole avec beaucoup de mauvaise grâce.

2. Il y eut cependant, sous la Restauration, quelques *rare*s exemples de fonctionnaires promus ministres dans la hiérarchie dont ils faisaient partie : Chantelauze, premier président à Grenoble est pressé de prendre les sceaux dans le cabinet Polignac. Vaublanc passe de la préfecture de Marseille au ministère de l'Intérieur dans le cabinet Richelieu : « M. de Vaublanc, dit Pasquier (t. IV, p. 2), n'avait jamais fait preuve de capacité, il avait cependant les prétentions les plus hautes, et, il faut bien le dire, les plus ridicules, d'un amour-propre excessif. » La *capacité*, on le voit, n'allait pas toujours de pair avec la technicité. — C'est peut être le recul qui entoure ces hommes d'un certain prestige. Voici ce que dit Pasquier, t. VI, p. 191, de M. de Bourmont : « Joueur perdu de dettes, il était décidé à rester au pouvoir. »

règle est générale et presque absolue que ces portefeuilles sont toujours confiés à des hommes politiques.

On objectera sans doute que la France monarchique du dix-neuvième siècle et l'Angleterre sont des pays soumis au régime parlementaire. Et nous reconnaissons bien volontiers que le problème de la compétence se présente avec une physionomie un peu particulière dans le régime parlementaire. Mais voilà la République américaine qui n'est pas parlementaire ; le président choisit ses secrétaires d'État pour servir une politique qu'il détermine lui-même ; et pourtant, les départements ministériels ne sont pas dirigés par des techniciens ; sauf exception (M. Lansing, actuellement Secretary of State, appartient à la carrière diplomatique), ce ne sont pas de hauts fonctionnaires qui sont appelés à la tête de leurs départements. Ce sont, en général, des hommes dont l'occupation principale est précisément la politique, d'anciens membres du Congrès, ou même des membres actuels qui démissionnent, des hommes politiques des États particuliers, et parfois des amis personnels du président, ayant contribué à son succès, soit par un concours pécuniaire, soit par une participation active à la campagne électorale¹.

L'amateurisme gouvernemental a donc été, jusqu'à la guerre (nous aurons à préciser les nuances nouvelles que le grand cataclysme mondial a apportées), la règle des grandes démocraties libérales.

Au contraire, chez notre principal ennemi, c'est le système de la technicité qui l'emporte : un avancement régulier fait passer des hautes fonctions administratives aux fonctions ministérielles. Mais tandis que la guerre amenait la France à faire une place à la technicité, elle conduisait l'Allemagne à une introduction partielle de l'amateurisme dans le gouvernement. La contradiction même des sens inverses de ces évolutions porte en elle-même un sens profond que nous dégagerons dans la suite. Retenons que, pour affirmer sa volonté libérale, marquer son intention de collaborer

1. Garner, *The government in the United States* (Illinois édition), 1916.

avec son peuple et le récompenser ainsi des sacrifices qu'il avait consentis, l'Empereur a appelé au gouvernement quelques parlementaires, des « amateurs ».

§ 3.

La généralité de l'amateurisme ministériel interdit de le considérer comme un usage purement arbitraire. Elle impose la présomption qu'il répond à certains besoins et sort de la nature même des choses.

Mon intention n'est pas d'entreprendre ici un éloge paradoxal de l'incompétence, mais, au lieu d'exploiter, en vue de développements faciles et pittoresques, les contradictions de la démocratie, d'essayer de les comprendre, et enfin de rechercher quelle est la véritable compétence à exiger des gouvernants.

a) *Avantages de la collaboration de l'intelligence générale et de la capacité technique.*

Dans tous les modes et tous les aspects de l'activité humaine, nous trouvons spontanément organisée une collaboration des techniciens et des non-spécialistes. La famille du malade et le malade lui-même contrôlent le médecin ; le propriétaire contrôle son architecte ; les amateurs donnent leur opinion sur les monuments publics et sur les œuvres d'art qui prétendent orner nos jardins ou nos boulevards.

Dans une entreprise de chemins de fer, on n'imaginerait pas qu'il n'y eût pas un personnel technique sous la direction de compétences spécialisées : mais au dessus de ce personnel technique, il y a un conseil d'administration, composé de capitalistes, de commerçants, de banquiers, d'hommes ayant une simple connaissance générale des affaires et qui ne prétendent pas à une compétence spéciale pour la direction technique de l'exploitation. Le gouvernement d'une compagnie de chemins de fer s'incarne dans deux hommes : le directeur technique qui est un « expert » et le président du conseil d'administration, qui est un « layman », un

« laïque », un homme en général éminent, occupant ou ayant occupé une situation élevée soit dans les affaires, soit dans la grande administration du pays. Ferdinand de Lesseps est bien l'auteur du canal de Suez : ce n'était cependant qu'un secrétaire d'ambassade¹.

Dans l'organisation de l'ancienne diplomatie française, il y avait un personnel technique permanent et fortement organisé : c'étaient les *commis*. Ils possédaient de solides traditions, une instruction spéciale approfondie, et jouissaient d'une grande considération. Mais ils ne parvenaient pas aux premières places, réservées à de grands seigneurs, de brillants militaires, l'élite de la société d'alors ; la division du travail était très nette : les commis étudiaient les affaires, préparaient les dossiers, proposaient les décisions : les ambassadeurs prenaient les responsabilités et faisaient prévaloir les solutions².

Mais, c'est peut-être l'Angleterre qui nous fournit encore les exemples les plus caractéristiques et les plus généralisés de la collaboration entre, d'une part, un technicien au courant des détails des affaires et, d'autre part, l'homme exerçant un certain ascendant moral par sa culture générale et sa situation sociale. Un Américain éminent, Lawrence Lowell, a pu dire que le symbole des institutions anglaises, c'est la collaboration du juge de paix qui n'est qu'un *gentleman*, avec un greffier qui sait le droit³.

1. La loi Falloux s'inspirait d'une idée analogue : les Conseils chargés de contrôler l'instruction publique ne comprenaient pas exclusivement des professeurs, mais encore les principaux représentants de la société.

2. V. Joseph-Barthélemy, *Démocratie et politique étrangère*, F. Alcan, 1917, p. 160.

3. Cette collaboration a prêté en Angleterre à des critiques dont la plus célèbre est celle de Dickens dans son chef-d'œuvre *M. Pickwick*. L'auteur décrit la comparution, dans la ville d'Ipswich, de M. Pickwick devant le juge de paix, M. Nupkins, assisté de son greffier, Monsieur Jinks. Après de longs chuchotements avec son greffier, le juge s'adresse à M. Pickwick : « On m'a dénoncé sous serment votre intention de vous battre en duel et il paraît que votre complice et provocateur serait M. Tupman. C'est pourquoi... Eh ! M. Jinks. — C'est ça, Monsieur. — C'est pourquoi je vous somme tous deux de... je

Le principe de cette collaboration se retrouve dans toute la structure gouvernementale, administrative, judiciaire de l'Angleterre. Il y a un titulaire officiel de la fonction, un haut personnage, souvent titré, qui a le droit de « faire suivre son nom de toutes les lettres de l'alphabet » ; il assume toutes les responsabilités de la charge et en reçoit les honneurs ; mais à côté de lui, il y a un subordonné qui, dans une ombre relative, assiste son chef de sa compétence technique, et, au moins en ce qui concerne les affaires courantes, lui dicte les solutions. Rudyard Kipling, dans ses *Simplees contes des collines*, nous donne un tableau pittoresque de ces rapports entre un collaborateur technique et un vice-roi des Indes, qui se qualifiait lui-même de « buste en plaqué à la tête d'une administration tout en or ».

C'est donc une règle que le spécialiste doit être contrôlé par l'homme de bon sens et d'intelligence générale. Le président des États-Unis, sacrifiant d'ailleurs ses opinions personnelles aux tendances de son entourage, essaya de se soustraire à cette règle et composa d'ingénieurs la commission chargée de contrôler l'ingénieur qui lui-même devait assurer la construction du canal de Panama. Cette combinaison ne fut pas viable. Un spécialiste peut être le supérieur hiérarchique d'un autre spécialiste ; mais si on le charge de contrôler un autre spécialiste, c'est la paralysie et la stagnation qui en résultent ¹.

Sans doute, à raison de circonstances spéciales et

crois que c'est bien ainsi qu'il faut dire, monsieur Jinks ? ... C'est ça monsieur. — De... de... de quoi donc, monsieur Jinks ? dit le juge avec dépit. — De fournir caution, monsieur. — C'est cela. C'est pourquoi je vous somme tous deux — ainsi que j'allais le dire, lorsque je fus interrompu par mon greffier, de fournir caution. »

1. Francis E. Leupp, dans *Atlantic Monthly*, juin 1912. La notion elle-même de technicité comporte deux éléments distincts : il y a l'aptitude organisatrice, et l'aptitude essentiellement technique. Un ingénieur, qui dressera admirablement les plans d'un pont, ou d'un travail public quelconque, peut ne pas être apte à organiser à tous les autres points de vue une grande entreprise. Le rôle de l'organisateur, comme le disait M. Lloyd George aux Communes (23 juin 1915) est de se servir du cerveau du technicien.

des tempéraments des individus en présence, cette règle pourra, dans certains cas, recevoir un démenti des faits. Mais la démocratie américaine, qui passe pour douée de sens pratique, regarde comme un principe fondamental qu'un spécialiste ne doit pas être contrôlé par un autre spécialiste du même ordre. Si l'on considère les bureaux, avec leur action sûre mais hélas ! trop nonchalante, on ne tarde pas à se convaincre qu'ils doivent être gouvernés, surveillés, contrôlés par quelqu'un qui ne soit pas un bureaucrate. Il ne serait pas souhaitable de choisir les préfets parmi les chefs de division des préfectures.

Il importe donc de n'exagérer ni dans un sens ni dans l'autre. Il y a peu d'affaires qui puissent être assurées par des hommes de simple bon sens. La complexité croissante, inséparable de tout progrès, exige de plus en plus la spécialisation des activités ; les inconvénients de l'intelligence générale, seule, dit très justement Lawrence Lowell¹, se résument en un mot : l'incapacité. Mais les inconvénients de l'action exclusive des spécialistes seuls se caractérisent par un mot : la bureaucratie, avec son cortège de vices : formalisme, stagnation, routine.

La technique suppose des qualités indispensables mais accompagnées de certains vices correspondants. Pour comprendre tous les détails d'une affaire, pour deviner tous les arguments qui militent dans des sens divers, il faut des études préalables et un long apprentissage. Mais l'hésitation trop prolongée entre le pour et le contre entraîne une regrettable stagnation : « Plus ils sont spéciaux, disait M. Thiers, plus ils sont divisés ». Si on commettait l'imprudence de confier à un conseil de spécialistes le choix d'un nouveau canon, le pays risquerait d'être sans artillerie : un technicien rechercherait avant tout le poids du projectile ; un autre s'attacherait à la rapidité du tir ; un troisième considérerait comme capitale la portée ; un autre, voudrait que les pièces fussent avant tout mobiles afin de pou-

1. *Le gouvernement de l'Angleterre*, éd. Jèze, t. I, p. 210.

voir suivre l'avance de l'infanterie... « De toute nécessité, il a fallu un homme d'État sachant dire : « le meilleur de tous ces canons sera celui qui existera ; voici le délai dans lequel il faut que le choix se fasse et s'exécute ». D'un bout à l'autre de l'existence nationale, il est difficile qu'il n'en soit pas de même¹. »

Dès qu'il s'agit d'assumer des responsabilités, de s'arrêter à une décision, de la faire ensuite adopter par des tiers, par des supérieurs, par des assemblées, la connaissance des hommes est plus importante que celle des faits, l'autorité personnelle est plus nécessaire que la science, et le caractère l'emporte sur le talent. Les qualités scientifiques ou techniques ne sont pas incompatibles avec les qualités d'action, mais elles ne les supposent pas nécessairement.

Il y a dans toutes les grandes affaires humaines un côté administratif qui exige des aptitudes différentes des aptitudes proprement techniques. Le plus savant professeur d'une Université n'en serait pas nécessairement le meilleur recteur. Il est indispensable, dans la plupart des grandes affaires humaines, de mettre concurremment en jeu les dons naturels de l'homme d'action avec les qualités acquises des spécialistes. La grande affaire du gouvernement n'échappe pas à cette règle.

b) *Les ministres, organes de la volonté souveraine à la tête des administrations, doivent être étrangers à ces administrations.*

Ce n'est pas seulement l'intelligence générale que les ministres représentent à la tête des administrations, c'est encore le pouvoir politique. Dans un pays, il y a une impulsion générale des affaires publiques, que l'on appelle le gouvernement, la volonté souveraine, le pouvoir politique. C'est de ce pouvoir que dépend cet ensemble de fonctionnaires, de serviteurs de la nation que

1. Henry Joly, *L'Impuissance étaliste*, dans *Revue hebdomadaire*, 9 juin 1917, p. 173.

l'on désigne par l'expression, parfois employée avec une intention péjorative, de bureaucratie. Dans une monarchie, et à condition que le monarque soit extrêmement actif et énergique, qu'il soit par exemple un Napoléon, il pourra s'entourer immédiatement de fonctionnaires auxquels il commandera directement. Mais dans les circonstances normales, une bureaucratie qui n'aurait pas à sa tête des chefs politiques deviendrait peu à peu étrangère à la nation : il n'y aurait plus une nation qui aurait à son service une bureaucratie, mais une bureaucratie autonome qui gouvernerait la nation : c'est un des pires régimes. Aussi les chefs d'État éprouvent-ils le besoin de se faire assister par des hommes sinon étrangers aux administrations qu'ils sont appelés à commander tout au moins étrangers à la hiérarchie : Richelieu, Mazarin, étaient d'Église et furent de grands premiers ministres. Colbert fut un grand ministre de la Marine sans être marin. Aux États-Unis, le Président choisit en principe ses ministres en dehors de la hiérarchie. En fait d'ailleurs, il n'y a pas aux États-Unis, un corps de grands fonctionnaires comme celui qui existe en Allemagne ou en France. Le « Secretary of State » qui remplit sensiblement le rôle de notre ministre des Affaires étrangères est rarement pris dans les services ; le titulaire de cette fonction est ordinairement un homme qui a rempli de grands mandats politiques, souvent un sénateur ou un représentant au Congrès. Il arrive parfois que le Président de la République choisisse, comme secretary of State, l'homme qui a été son principal concurrent, non point devant le corps électoral, mais devant son propre parti, au moment de la campagne électorale : c'est ce que fit le président Lincoln lorsqu'il appela M. Seward, et le président Wilson en nommant M. Bryan. Le président Mac Kinley choisit un homme de lettres éminent, M. Hay, qui, dans la suite, remplit avec distinction le poste d'ambassadeur à Londres. En 1915, le président Wilson confia les fonctions dont M. Bryan était démissionnaire à un fonctionnaire du « Department of State », M. Lansing. Mais en général ce sont des hommes politiques qui sont ap-

pelés aux fonctions ministérielles¹ ; il arrive d'ailleurs fréquemment que c'est dans le personnel ministériel que se recrutent les candidats à la présidence. C'était, dans tous les cas, aux premiers jours de l'histoire constitutionnelle des États-Unis, la règle invariable.

L'expérience de l'ancienne France et des États-Unis montre le besoin de faire diriger la bureaucratie par des hommes qui lui soient étrangers et qui soient des organes directs du pouvoir politique. Cette conclusion est vérifiée par contre-partie par les leçons de l'expérience russe.

À force d'être gouvernée par des bureaucrates, la bureaucratie russe en était arrivée à se considérer comme autonome. Quoique encore bien près des événements pour les juger, nous croyons que les intentions de l'empereur Nicolas II étaient sincères : il s'est trouvé tout seul en présence d'une bureaucratie en général indolente et qui s'est directement opposée en plusieurs circonstances à la réalisation pratique de cette volonté. Il semble établi par exemple que la bureaucratie a interdit, sous des peines de police, l'affichage du manifeste du grand-duc Nicolas, approuvé par l'Empereur, et qui promettait, à la Pologne, des jours meilleurs. Un pays est tout près de sa ruine lorsque l'obéissance de la bureaucratie ne peut plus être sûrement et immédiatement obtenue par l'action directe du pouvoir politique.

c) Dans le régime parlementaire, les ministres sont, en quelque sorte, les délégués du Parlement à la tête des administrations pour faire prévaloir ses volontés.

Dans le régime qui donne la première place dans l'État aux assemblées élues, il y a une autre raison pour que les ministres ne soient pas des techniciens, c'est qu'ils doivent en principe être pris dans ces assemblées. La base de la vie publique, c'est la loi, c'est-

¹ M. Baker était maire de Cleveland (Ohio) depuis 1912. Lorsque, au mois de mars 1916, il fut nommé ministre de la Guerre, par le président Wilson.

à-dire la volonté des Assemblées ; d'autre part, ces Assemblées, considérées comme les organes les plus directs de la volonté souveraine de la nation, ont le droit d'indiquer, par des manifestations diverses d'opinion, les lignes directrices du gouvernement du pays. En toutes choses, par conséquent, le Parlement exprime une volonté abstraite qui ne peut passer dans le concret que par l'activité des fonctionnaires. Il faut donc entre le Parlement et la bureaucratie une sorte de charnière : et c'est le cabinet.

Le cabinet est donc un comité du Parlement chargé de faire prévaloir ses volontés. La Convention, pour obtenir l'obéissance de la nation, constitua dans son sein un comité gouvernemental, le Comité de salut public ; le cabinet est aussi un Comité de salut public choisi sur les indications de la majorité parlementaire, et dans cette majorité, par le chef de l'État.

Toute la question se ramène à savoir si la volonté du Parlement doit être obéie ou ne doit pas l'être : si on se prononce pour l'affirmative, il faut admettre que, tout au moins en principe, les ministres doivent être des parlementaires. Ils doivent faire partie du Parlement afin de s'inspirer de ses volontés ; ils doivent être les chefs de l'administration pour faire prévaloir ces volontés.

Il faut des ministres politiques, si on ne veut pas être gouverné par la bureaucratie, si l'on veut imprimer à celle-ci l'impulsion de la volonté nationale. Dans la République Argentine et dans la Suède, on a vu, en 1916-1917, des Assemblées représentant la volonté nationale, favorables à la cause de l'Entente, et, au contraire, un président et un roi gouvernant contre la volonté du peuple avec des ministres pris en dehors de la majorité parlementaire.

En dehors des grandes crises nationales comme celles auxquelles nous venons de faire allusion, la volonté législative peut se heurter, non pas tant à une résistance ouverte de la part de la bureaucratie, mais à ce que — par analogie avec une sorte de grève — on pourrait appeler la « désobéissance perlée ».

Je pourrais rappeler des exemples récents : le ministre émettant circulaires sur circulaires sans obtenir l'obéissance ¹. Je choisis intentionnellement un exemple inactuel : en 1906, le Parlement supprime une indemnité de 3.000 francs, allouée à forfait pour leurs déplacements aux inspecteurs généraux du ministère de l'Intérieur ; désormais ces frais de déplacement seront remboursés à ces fonctionnaires sur production de mémoires. Le chef du service central de l'Inspection conseilla alors à ses subordonnés de majorer leurs états de frais de manière à ce que le total fût supérieur au montant de l'allocation forfaitaire précédemment accordée. On reproche souvent aux Chambres le temps qu'elles font perdre aux ministres, et il y a une grande part de vérité dans ce reproche. Mais une part certaine de responsabilité incombe aux administrations qui rendent nécessaire par leur résistance la répétition des observations publiques des parlementaires.

Lorsqu'on va ainsi au fond des choses, lorsque l'on se rend compte du rôle véritable des ministres, on s'explique que le même personnage puisse se trouver une année à l'Instruction publique, et, l'année suivante, à la tête de la Marine ou des Travaux publics. Le cabinet, dans le régime parlementaire, n'est pas une réunion de techniciens, dont chacun administrerait son département à la manière d'un spécialiste. Si le cabinet était ainsi composé de techniciens agissant isolément, et chacun enfermé dans sa spécialité, on ne pourrait plus comprendre sa responsabilité collective et nous n'aurions pas de *gouvernement*. Le cabinet, dans le régime parlementaire, est un comité d'hommes pourvus de qualités générales que nous chercherons à déterminer et en contact immédiat avec l'opinion publique et son organe principal, le Parlement. Il est le contrôleur, le surveillant, l'excitateur du personnel de spécialistes au courant des détails, des procédures, de la technicité de leur département. Ces spécialistes obéissent au ministre,

1. Voir les interpellations discutées à la Chambre le 23 février 1917.

le ministre au Parlement, celui-ci à l'opinion publique. Le cabinet, ainsi que l'a dit en termes excellents un écrivain anglais ¹, est le pont qui réunit les spécialistes avec les techniciens, avec les fonctionnaires, qui assure la liaison entre les principes et la pratique. Le Parlement est le cerveau; les fonctionnaires sont les muscles; les ministres sont les nerfs qui font la liaison. De cette conception de leur rôle découlent certaines conséquences intéressantes que nous essaierons de dégager dans la suite.

§ 4.

CONCLUSIONS POSITIVES TIRÉES DES CRITIQUES CONTRE L'AMATEURISME MINISTÉRIEL DANS LES DÉMOCRATIES.

Les adversaires de la démocratie s'abstiennent, en général, de tirer, de leurs critiques, des conclusions de réformes pratiques: leur ambition semble se borner à mettre en lumière les inconséquences, les vices et les contradictions de ce régime contre lequel ils prononcent une condamnation en dernier ressort et sans circonstances atténuantes.

Cependant, la démocratie est, chez nous, l'état de fait, et les derniers événements mondiaux montrent que l'humanité s'achemine vers elle sous l'empire d'une fatalité analogue à celle qui conduit l'année de l'été à l'hiver et de l'hiver au printemps. Le devoir est par conséquent de prendre à son égard une attitude autre qu'un pessimisme négateur et purement stérile.

Cherchons donc à préciser quelles sont les solutions précises que supposent ces aspirations imprécises vers le gouvernement par les compétences.

Nous nous trouvons ici en présence d'idées assez confuses, les mêmes solutions se justifiant par des considérations voisines sans doute, mais en somme diverses.

1. J. Ramsay Mc Donald, leader du Labour party à la Chambre des communes, dans *Socialism and government*, t. II, p. 35.

Il y a, par exemple, un mouvement certain contre la règle constitutionnelle qui permet au chef de l'État de choisir les ministres dans la majorité parlementaire et contre la coutume qui exige, soit comme en Angleterre, qu'il les y prenne tous, soit comme en France, qu'il les y prenne en grande majorité. Les motifs de cette opposition sont complexes et nous ne pourrions en donner une idée complète sans exposer l'ensemble de la théorie du régime parlementaire. Mais, parmi eux, il en est qui touchent directement à notre sujet. Sans dédaigner les qualités nécessaires au succès dans les assemblées parlementaires, on affirme cependant que ce ne sont pas celles qui désignent pour le gouvernement. Il faut d'abord appartenir à un parti : qu'importent cependant les opinions politiques, lorsqu'il s'agit de construire des ponts, de creuser des ports, de perfectionner l'outillage national ou bien de conduire la grande affaire de la défense nationale ? Il faut ensuite sinon un certain talent, tout au moins une certaine capacité oratoire : or, sans aller jusqu'à affirmer que le talent de parole est incompatible avec l'aptitude à l'action et l'esprit des affaires, on peut admettre cependant qu'il n'en est pas le signe nécessaire. Il est indispensable enfin de posséder une certaine habileté d'intrigue, une connaissance des « couloirs », une dose sérieuse de souplesse, et le fil conducteur du régime parlementaire : toutes ces qualités ne servent plus lorsqu'il s'agit de prendre des initiatives, de commander, de gouverner, d'agir. On ajoute que le régime parlementaire est celui des « pelures d'orange » sur lesquelles tombent les cabinets, et que les ministres n'ont pas le temps d'acquérir, en exerçant leurs fonctions, la compétence qui leur manquait quand ils les ont prises.

Nous aurons à préciser bientôt si, et dans quelle mesure, ces critiques nous paraissent fondées. Mais, il en est souvent des systèmes politiques comme des hommes : la sévérité que l'on peut ressentir quand on les considère s'atténue quand on les compare. Si donc les ministres cessaient d'être pris dans le Parlement, dans quels milieux devraient-ils être choisis pour apporter la

compétence au gouvernement ? Trois solutions autres que celles du régime parlementaire s'offrent alors à nous : les ministres peuvent être choisis : 1° parmi les politiciens de profession ; 2° parmi les fonctionnaires ; 3° parmi les hommes d'affaires.

a) On peut d'abord être tenté de dire : le choix dans la majorité parlementaire présente, dans son principe même, des inconvénients très graves qui se résument dans cette idée qu'il institue le gouvernement par une assemblée, anonyme, irresponsable. Dès lors, la constitution interdira simplement de prendre les ministres dans les Assemblées. Alors, le chef de l'État les choisira librement parmi les personnes qui lui paraissent avoir des aptitudes spéciales pour le gouvernement : c'est, en somme, ce qui eut lieu sous l'ancien régime où le Roi choisissait librement ses collaborateurs immédiats ; c'étaient, par exemple, des membres de l'Église : Richelieu, Mazarin, Dubois, Fleury. S'il est un ministre incontesté dans notre histoire, c'est bien celui que Gambetta n'appelait que « le grand cardinal ». Or, sous le titre de *grand maître et surintendant général de la navigation*, cet homme d'Église fut un de nos plus grands ministres de la Marine : il créa une flotte de guerre, deux arsenaux ; en 1626, pour bloquer la Rochelle, il avait dû emprunter des navires à la Hollande et à l'Angleterre ; en 1642, il avait sa flotte à lui et battait sur mer les Espagnols. C'est pourquoi, conclut un historien des mieux renseignés en la matière, « la marine française conservera toujours au cardinal-duc son admiration et sa reconnaissance ¹ ». — Il y eut aussi quelques ministres grands seigneurs, mais le trait caractéristique de la monarchie administrative fut la nomination, aux fonctions ministérielles, de bourgeois ayant des aptitudes gouvernementales. Le type des ministres de cette nature fut Colbert : d'abord intendant de la fortune particulière de Mazarin, il applique ensuite à l'État ses qualités administratives, et pendant vingt-deux ans, il fait sentir son influence sur les branches les plus diverses

1. Lacour-Gayet, *Les Idées maritimes de Richelieu*, 1910.

de notre activité nationale : il a marqué, comme ministre des Finances, en posant les premiers principes du budget annuel dans l' « état de prévoyance » ; par l'impulsion qu'il a donnée au commerce et à l'industrie, il a été un grand ministre du Commerce ; il a été un ministre de l'Agriculture remarquable par ses encouragements à l'élevage, aux plantations, par sa réglementation, encore partiellement en vigueur, de l'exploitation des forêts ; il a créé la marine marchande, réorganisé la marine de guerre, créé l'inscription maritime : comme ministre de l'Instruction publique, son passage aux affaires reste marqué par des institutions toujours debout (Académie des inscriptions, Académie des sciences, Académie des beaux-arts, École de Rome, Cabinet des médailles...) ; il pourrait servir de modèle à nos plus grands ministres de la Justice grâce aux progrès apportés, par ses ordonnances, à l'unité de législation (ordonnance civile de 1667, ordonnance criminelle de 1670, ordonnance du commerce de 1673...). Son ordonnance des colonies (1685) aurait suffi à marquer l'œuvre d'un ministre des Colonies. Il fut le type du ministre non technicien, non spécialiste, que des critiques malveillants pourraient être tentés, à raison de l'universalité de ces aptitudes, de qualifier de ministre incompetent ; il fut en réalité le type du ministre homme d'État¹.

— L'armée moderne a été créée par Michel Le Tellier, d'abord homme de robe, puis procureur du Roi : il resta pendant vingt-trois ans (1643-1666) secrétaire de la Guerre ; après quoi, il devint chancelier, fonction qui équivaut à peu près à celle de ministre de la Justice ; il passa à ce moment le secrétariat de la Guerre à son fils Louvois, alors âgé de vingt-sept ans, et qui n'avait pas quitté les bureaux depuis l'âge de quinze ans. On peut dire que les grands ministres de la Guerre de Louis XIV furent un magistrat et un employé de ministère. — On

1. Le 23 avril 1671, Louis XIV lui écrivait : « Voyez, si la marine ne vous convient pas, si vous ne l'avez pas à votre mode, si vous aimeriez mieux autre chose ; parlez librement... » Colbert n'était pas n'importe qui, mais il était bon à n'importe quoi.

a une tendance assez répandue à croire que le ministre non spécialiste de la Marine est une invention fantaisiste de la démocratie ; or, dans l'ancienne monarchie française, la règle n'était aucunement qu'un marin fût à la tête de la marine : les ministres de la Marine furent des hommes d'Église comme Richelieu ou Terray, des administrateurs civils comme Colbert ou Turgot, des *généraux* ou diplomates comme Choiseul, etc. — M. de Pontchartrain était premier président du Parlement de Bretagne lorsque Louis XIV l'appela au poste de surintendant général des Finances. En somme, la doctrine qui résultait de la pratique de l'ancienne monarchie était celle-ci : ce n'est pas l'origine de l'homme qui importe, mais l'homme lui-même ; on ne lui demande pas ce qu'il est ou bien ce qu'il a été, pourvu qu'il ait l'intelligence, les idées générales indispensables aux grandes affaires, de larges vues d'ensemble, une méthode et une puissance de travail exceptionnelle, et surtout la qualité qui fait les grands chefs ; la qualité maîtresse de Colbert : le caractère ¹.

De même, nous demandons que toute compétence, d'où qu'elle vienne, puisse être mise au service du pays. Et c'est parfait. Mais qui va être chargé de découvrir ces compétences : le chef de l'État, tout seul. Et quel est le critérium qui va lui servir ? Comment un homme peut-il manifester sa compétence pour le gouvernement des hommes ? Dans une démocratie, l'aptitude au gouvernement se manifeste surtout dans les assemblées. Il ne faut pas oublier que Richelieu se fit remarquer.

1. A l'origine de leur institution, sous Henri II, les quatre secrétaires d'État avaient opéré entre eux une simple répartition géographique de leur travail. Chacun d'eux était un ministre omniscient dans la portion de France qui lui était assignée. Il devait en outre s'occuper des relations avec le pays européen voisin de sa circonscription française. L'Angleterre était associée à la Normandie et à la Picardie ; l'Allemagne et la Suisse, à la Champagne et à la Bourgogne ; l'Italie au Dauphiné ; l'Espagne au Languedoc et à la Guyenne. Ce n'est que progressivement que se constituèrent en quelque sorte des portefeuilles ministériels spécialisés. La division géographique subsista jusqu'à la veille de la Révolution pour les attributions relevant aujourd'hui du ministère de l'Intérieur.

pour la première fois, aux États généraux de 1614... Dans la République américaine, les candidats aux fonctions ministérielles se signalent à l'attention du président par leur action politique, soit dans la Confédération, soit dans les États particuliers, soit même comme c'est le cas du ministre de la Guerre de 1916, M. Baker, dans les grandes fonctions municipales¹. Sans doute, il faut ouvrir l'accès des fonctions ministérielles à toutes les grandes compétences : nous avons eu ainsi le plus grand nombre des titulaires des portefeuilles militaires pris dans l'armée ou dans la marine ; nous avons eu un ministre des Affaires étrangères pris dans la carrière ; un ministre de la Marine, M. Picard, venant du Conseil d'État, et c'est parfait. Mais en interdisant au chef de l'État de prendre ses collaborateurs immédiats dans le Parlement, on le priverait de la plus importante pépinière de ministres ; on lui interdirait de prendre les capacités gouvernementales là où elles peuvent le plus aisément se manifester ; on aggraverait ainsi ce mal de l'incompétence auquel on prétend remédier.

b Le grand cataclysme mondial déchaîné par l'agression allemande a porté au premier rang, dans plusieurs grands pays, une idée nouvelle. De plus en plus la guerre est apparue comme une *affaire* infiniment complexe, pour laquelle, après les vertus des soldats et des peuples, qui restent les éléments essentiels de la victoire, la première condition du succès est l'organisation : il faut assurer aux armées, d'une façon régulière et en larges quantités, des armements, des munitions, des équipements, des vivres... Pour tout ce côté affaires du grand drame national, les compétences doivent se trouver naturellement parmi les hommes d'affaires. Qui saura le mieux donner l'impulsion à la fabrication générale des armements qu'un homme qui a su lui-même créer des usines pour se faire fournisseur de l'État ? Qui sera le mieux à même de contrôler la fourniture des aéro-

1. H. B. Learned, *The President's Cabinet*, 1917 ; G. Hunt, *The Department of State of the United States*, 1917. V. *supra*, p. 135.

planes qu'un grand fabricant d'aéroplanes? Et pour faire face à toutes ces dépenses formidables, n'est-il pas sage d'aller chercher les compétences parmi les hommes dont la profession est précisément d'assurer les ressources financières aux grandes affaires privées? Les talents hors de pair qui se sont manifestés par le succès dans de vastes entreprises doivent être mis au service de l'État. Ils doivent, dit-on, remplacer à la tête d'un grand nombre de départements ministériels les hommes politiques, par profession, avocats, journalistes ou médecins, sortes de ministres à tout faire qui se chargent indifféremment de diriger la justice, la diplomatie ou la fabrication des munitions. Cette idée a reçu des applications partielles dans les deux camps des belligérants en présence. De grands hommes d'affaires ont été associés, à des degrés et avec des titres divers, à l'action gouvernementale, en Allemagne, en Angleterre, en France.

Nous trouvons d'abord les hommes d'affaires investis de fonctions importantes, mais avec des titres plus administratifs que politiques, non ministériels : lorsque, après l'échec de son attaque brusquée, l'Allemagne se vit menacée d'une crise d'explosifs elle chargea d'y faire face Rathenau, directeur de l'Allgemeine Gesellschaft, une des plus importantes entreprises électriques du monde entier. Stahmer, un des hommes les plus au courant des grandes affaires, a été chargé de préparer l'après-guerre. Les hommes les plus compétents dans l'ordre économique, industriel, commercial, agricole, maritime... ont été mobilisés, à la place qui leur était propre, au service du pays. Il est bon, toutefois, lorsqu'on prétend proposer cet exemple à l'imitation de notre pays, de préciser que ces divers personnages n'ont pas été appelés au tout premier rang dans l'État, et que leur activité a même été, dans une certaine mesure, soumise à la direction d'ensemble d'un général qui avait fait preuve de qualités éminentes d'administrateur, le général Grøener¹.

1. Le président Wilson s'est également préoccupé d'assurer au gouvernement le concours des compétences acquises dans le maniement des affaires : mais il l'a fait en se bornant à cons-

Le seul fait véritablement caractéristique est l'entrée de plain pied au sommet des fonctions politiques d'un homme qui n'était ni parlementaire, ni fonctionnaire, qui n'était rien qu'un grand financier. Arrivé très jeune aux importantes fonctions de directeur de la Deutsche Bank, M. Helfferich était le type de ces hommes d'affaires entreprenants qui constituent le redoutable état-major du pangermanisme. Dès le début de la guerre, l'empereur fit appel à sa compétence technique dans un ministère étroitement en rapport avec elle ; il lui confia le portefeuille des finances. M. Helfferich se montre, sinon un grand financier, tout au moins un très remarquable jongleur de chiffres. Ce qui perdit ce technicien, ce fut son ambition de devenir un homme d'État : il prit le portefeuille de l'intérieur, qui lui donnait le titre de vice-chancelier et le droit d'aspirer aux fonctions les plus hautes de l'Empire après celles de l'Empereur. Par ses allures cassantes, par ses méthodes autoritaires, il échoua aussi bien devant l'opinion publique que devant le Reichstag. Au mois de novembre 1917, il dut partir au milieu de l'indifférence générale de ceux qui l'avaient naguère porté au pinacle, usé jusqu'à la corde, ayant laissé dans les couloirs du Reichstag son prestige d'homme d'État et son renom de diplomate. Ces faits contiennent des enseignements importants et qui se dégagent d'eux-mêmes ¹.

La guerre a apporté d'intéressantes modifications aux aspects traditionnels du régime parlementaire de

tituer, sous la direction suprême du Gouvernement, des « agencies » à la tête desquelles il a appelé des *business men* : ainsi le « Federal Reserve Board », chargé de veiller sur les réserves d'or, a pour gouverneur Mr W. P. G. Harding, de Birmingham (Ala.) ; le « Farm Loan Board », qui dirige les efforts agricoles, a pour chef Mr George W. Norris, de Philadelphie ; la « Federal Trade Commission » est présidée par Mr Edward Nash Hurley, de Chicago ; ces trois personnages sont considérés comme appartenant à l'élite des grands hommes d'affaires de la grande République. *The American Review of Reviews*, janvier 1917, p. 17.

1. Alexander Spitzmueller qui a été un des premiers ministres qui se sont succédé à la tête du gouvernement autrichien en 1917 était également un banquier.

l'Angleterre. Certains observateurs de la vie publique de ce pays, ont considéré la formation du Cabinet Lloyd George, le 10 décembre 1916, comme « la conception politique la plus hardie de notre époque », comme « une constitution nouvelle », comme une véritable « révolution »¹.

La hardiesse fondamentale de M. Lloyd George a été de mettre au service du pays, pour le conduire jusqu'au grand but de la victoire, toutes les grandes capacités, qu'elles se trouvent dans les chambres ou en dehors. Il serait inexact de dire que les considérations de parti n'ont joué aucun rôle, mais il est certain qu'elles ont été repoussées au second plan : l'énergie, le sang-froid, le caractère, l'expérience ont été considérées comme les premiers titres aux fonctions gouvernementales.

Il en est résulté tout d'abord que le Cabinet a cessé d'être, contrairement à la tradition ancienne, abandonnée d'ailleurs depuis le début de la guerre, un « party committee » ; il n'est plus ce qu'il était, sans aucune contestation, au moment où M. de Franqueville élevait son beau monument classique au *Gouvernement et au Parlement britanniques* : « la représentation d'un grand parti politique, dont il doit faire prévaloir les vues, les principes et les idées »². Ainsi, le Cabinet du 10 décembre 1916, quoique constitué par un libéral avancé, donne la majorité aux unionistes³. « Le Cabinet actuel, disait le premier ministre, n'est peut-être pas très bon au point de vue parlementaire, mais il est excellent pour la conduite de la guerre⁴ ».

1. *Times*, 11 décembre 1916, p. 9. — Auditor Tatum, dans *Fortnightly Review*, janvier 1917, p. 42.

2. T. I, p. 447. « Les membres du cabinet, précise le même auteur, doivent être choisis parmi les hommes appartenant au même parti politique. »

3. 15 unionistes, 12 libéraux, 3 représentants du Labour party, 3 membres n'appartenant à aucune Chambre. — Dans le War Cabinet, M. Lloyd George, est le chef de l'aile radicale avancée du parti libéral ; lord Curzon, et M. Bonar Law sont unionistes c'est-à-dire conservateurs ; M. Henderson est socialiste ; lord Milner a refusé d'adhérer à un parti.

4. V. *The Cabinet of camouflage*, dans *The Saturday Review*, 11 août 1917.

Une seconde innovation dans le même sens marquait la volonté du gouvernement de se consacrer, avant tout, à l'œuvre qui lui est propre ; le premier ministre cessait de jouer le rôle de leader parlementaire, et le confiait à un membre marquant du Cabinet, M. Bonar Law chancelier de l'Échiquier. M. Lloyd George a entendu indiquer ainsi la mission nouvelle du gouvernement : il s'agit désormais exclusivement pour lui de bien gérer les affaires de l'État. Or, jusqu'ici, le premier ministre n'était pas seulement le chef du gouvernement ; il était encore le chef de la majorité dans le Parlement. Il ne lui suffisait pas de bien gouverner, de bien administrer, de bien servir l'État. Il fallait encore que, dans les salles de délibération de Westminster, il fût constamment sur la brèche pour entretenir la conviction de ses partisans et repousser les attaques de l'opposition. Chef du parti qui avait triomphé aux élections, il restait le généralissime de l'une des armées en lutte permanente dans le Parlement et dans les circonscriptions ; le ministère était son état-major ; sa majorité était son armée¹. Désormais, le Premier ministre est avant tout le premier serviteur de l'État, à côté du roi, et c'est à ce rôle que les nécessités de la guerre le confinent².

La troisième innovation de M. Lloyd George a consisté à diviser le ministère en deux parties : d'une part, un cabinet restreint de gouvernants exerçant la direction suprême de la guerre et de la politique générale, d'autre part, de simples chefs des grands départements administratifs. Le comité directeur de la guerre comprend seulement cinq ministres. Un seul d'entre eux,

1. « La situation de ce pays..... est fondée sur deux grands principes. Le premier est que les En Dehors (*the outs*) doivent toujours attaquer les En Dedans (*the ins*), le second que lorsqu'on peut se débarrasser des En Dedans, les En Dehors doivent leur succéder. » Discours de lord Rosebery à Edimbourg, 15 nov. 1901, *Daily Neas*, 16 nov.

2. M. Lloyd George a poussé cette idée qu'il n'était pas leader de la Chambre jusqu'aux dernières conséquences : c'est ainsi qu'il n'a même pas assisté à l'ouverture de la session, abstention qu'un libéral mécontent a qualifiée « d'insulte méditée » à la Chambre des communes (Auditor Tantum, *The New Ministers at Work*, dans *Fortnightly Review*, mars 1917, p. 419).

M. Bonar Law, est chargé de la direction d'un département ministériel¹ et comme il est investi de la mission spéciale d'assurer les rapports avec le Parlement, l'acte officiel de nomination le dispense, expressément, de l'assistance régulière aux séances du Cabinet : restent donc quatre membres. Et encore s'attendait-on à se trouver en fait en présence d'un triumvirat exercé par Lloyd George, lord Curzon et lord Milner, trois fortes personnalités dont les hautes aptitudes gouvernementales se sont affirmées dans le gouvernement du pays, de l'Inde, de l'Égypte. Le Cabinet de guerre, avec l'exception de M. Bonar Law, ne comprend donc que des ministres sans portefeuille² afin que ses membres puissent avoir des idées véritablement gouvernementales et ne s'embarassent pas des vues un peu étroites et des intérêts particuliers que suppose la direction d'un département ministériel. Il est peu nombreux, afin de pouvoir prendre des décisions promptes et des initiatives énergiques. Ce *War Cabinet* doit, dans les termes, s'occuper de la guerre, mais comme la guerre absorbe en réalité toutes les forces vives du pays, le

1. MM. Lloyd George, premier ministre ; M. Bonar Law, chancelier de l'Échiquier ; lord Curzon, ancien vice-roi des Indes, lord président du Conseil et leader de la Chambre des lords ; lord Milner, qui a longtemps gouverné l'Égypte, ministre sans portefeuille ; M. Henderson, travailliste, ministre sans portefeuille. — Après les changements du 17 juillet 1917, le War cabinet comprenait six membres : sir Edward Carson ayant abandonné le poste de premier lord de l'Amirauté pour entrer *without portfolio* au War cabinet.

2. Avant le cabinet du 10 décembre 1916, l'institution des ministres sans portefeuille se dissimulait derrière l'existence de ministres nommés titulaires d'une fonction ne comportant que des devoirs purement formels ou nominaux : lord Privy Seal, chancellor of the Duchy. Dans ce cabinet, M. Lloyd George est en réalité sans portefeuille puisqu'il porte le titre nu de premier lord de la Trésorerie, de même que lord Curzon avec celui de Lord president of the Council. — Mais c'est la première fois que l'on voit employer officiellement pour Lord Milner et M. Henderson l'expression de *Minister without portfolio*. Cette expression est très vivement critiquée par M. Sydney Low qui préférerait l'expression française de « Ministre d'État. » L'expression de ministre sans portefeuille fait penser au chat du conte privé de l'appendice de ses congénères. *The cabinet Revolution*, dans *Fortnightly Review*, février 1917, p. 210.

Cabinet de guerre arrête les grandes lignes de l'action gouvernementale, et les autres ministres ne sont que ses agents d'exécution. Cette réforme capitale, rendue possible par la flexibilité de la constitution anglaise, aboutissait en somme à remettre la totalité de l'action gouvernementale dans les mains d'un directoire restreint, composé de personnages, affranchis des préoccupations des détails, puisqu'ils n'ont pas la responsabilité de la gestion d'un département. Les membres du Cabinet ne sont ni des ministres, ni des surministres : ce sont en réalité les membres d'un directoire qui contrôlent tous les départements sans en assumer la responsabilité en détails. Leur ensemble constitue ce que les Américains appellent le « Chief-Executive ». Ces personnages assument l'œuvre proprement politique, celle qui suppose la science de l'homme d'État ; les missions d'ordre technique incombant aux titulaires des divers départements ministériels, réduits en somme à la condition de grands chefs de service, chargés de traduire en actes les pensées directrices du conseil gouvernemental¹.

Dans ces conditions, il était désormais permis à M. Lloyd George de faire prévaloir, dans le choix de ces titulaires, la considération de leur aptitude technique. Il s'est bien gardé de dédaigner la compétence acquise dans les fonctions parlementaires : c'est ainsi que le portefeuille des Affaires étrangères, qui exige tant de souplesse, de tact politique, de qualités d'hommes d'État, a été confié à l'ancien leader du parti unio-

1. C'était là une révolution très importante dans les traditions du régime parlementaire en Angleterre. Jusque-là, il y avait identité entre le « Cabinet » et le « Ministry ». Sans doute, tous les chefs des grands départements administratifs n'entraient pas au cabinet, dont la composition, était à chaque changement de personnel gouvernemental, définie par le premier ministre suivant des considérations de personnes ou de partis. Mais c'était une règle invariable depuis deux siècles que le cabinet comprenait les chefs des grands départements exécutifs, le chancelier de l'Échiquier, le premier lord de l'Amirauté, les secrétaires d'État, pour la Guerre, l'Inde, les Colonies, l'Intérieur, les Affaires étrangères, dont l'administration détermine la politique générale et touche aux intérêts les plus élevés de l'État.

niste, M. Balfour. Mais ce qui a caractérisé avant tout la composition de ce ministère, c'est l'importance donnée à l'expérience acquise dans les grandes affaires et dans le monde du travail.

M. Lloyd George a d'abord utilisé les compétences de cette nature que le personnel parlementaire mettait à sa disposition. Parmi les nominations de « business men » du Parlement, celle de lord Rhondda est une des plus audacieuses et des plus caractéristiques. Il succède, pour la présidence du Local government board, à M. Walter Long. Ces deux hommes, observe un Anglais, incarnent admirablement les deux systèmes : l'ancien et le nouveau. M. Walter Long, c'est le passé évanoui. Il est le type de ces personnalités de province qui s'efforcent, par la politique, les élections, la Chambre, de jouer un rôle dans leur pays. Les aptitudes de M. Long sont honorables, mais non de premier ordre, dit Auditor Tantum¹. Il s'est acquitté consciencieusement de la direction du Colonial office, mais sans laisser de trace. Autres temps, autres hommes. M. Long est un survivant de l'âge de Victoria ; lord Rhondda est l'incarnation de l'esprit moderne des affaires. Ami personnel de Lloyd George, il est un des propriétaires de mines les plus influents des Galles du Sud ; il a organisé des fabriques de munitions aux États-Unis et au Canada ; il dirige des affaires dans tous les coins du monde ; il siège dans les Conseils d'administration de plus de trente entreprises. C'est un grand « captain of Industry », suivant le type américain. Il représente évidemment la classe bourgeoise et capitaliste ; mais M. Lloyd George demande le sacrifice des préventions de classe devant les compétences capables de servir la patrie. Et d'ailleurs, ce grand patron siégera au Gouvernement à côté de représentants des ouvriers, issus de la classe ouvrière. — C'est également à raison de l'exceptionnelle énergie dont toute sa vie fournit une preuve éclatante que lord Devonport a été appelé aux fonctions de contrôleur des vivres : il s'appelait Hudson E. Kearley,

1. *Fortnightly Review*, janvier 1917, p. 42.

était né dans une pauvre ferme, avait obtenu une place de petit employé dans un magasin de thés, et était devenu, à force d'énergie, le plus grand épicier d'Angleterre. Il se fit élire ensuite au Parlement, servit de sous-secrétaire à M. Lloyd George au Board of Trade (1906), puis se consacra à la réforme complète du port de Londres, et, en récompense de son succès dans cette formidable entreprise, fut élevé à la pairie, en 1911, et prit alors le titre de lord Devonport.

L'Agriculture est confiée à M. Prothero, qui est sans doute membre de la Chambre des communes, où il représente l'Université d'Oxford, mais qui n'a pas fait sa réputation au Parlement : elle est due à sa très large culture et à une grande expérience des questions agricoles acquise dans la fonction d'agent en chef des domaines du duc de Bedford. M. Prothero a eu pour prédécesseur, il y a quelques années, Lord Crawford, amateur connu de peinture italienne, et d'autres personnages qui avaient, en matière d'agriculture, les connaissances ordinaires d'un propriétaire campagnard, ce qui est singulièrement insuffisant à une époque où l'agriculture est, ou doit être, aussi scientifique que l'art de l'ingénieur. Jusque-là, le ministère de l'Agriculture, et les deux partis étaient sur ce point également coupables, avait été une organisation politique et électorale (*a vote-catching machine*). On attend de M. Prothero le succès d'une conception nouvelle et d'un esprit nouveau.

— M. Alfred Mond, un des directeurs de l'importante maison de produits chimiques de MM. Brunner, Mond and Co, devient « premier commissaire des travaux » ou ministre des Travaux publics. D'une façon générale, appel est fait à des spécialistes représentant l'expérience et la pratique des affaires ; les leaders travaillistes, George Barnes et John Hodge, siégeront à côté des grands patrons, qui ont réalisé de grandes fortunes dans les affaires, et par leur connaissance du monde ouvrier, ils pourront contribuer à assurer la tranquillité, la régularité, la productivité du travail national. Quoique pris dans le Parlement, ces divers personnages n'ont pas été choisis à raison de leurs succès politiques ou de

leur influence parlementaire ; mais uniquement à raison des aptitudes techniques que faisait supposer leur activité en dehors du Parlement.

Le souci de la capacité purement personnelle du candidat a éclaté dans le fait, sans précédent dans l'histoire de l'Angleterre, que plusieurs ministres ont été pris hors du Parlement, et que, dans ces conditions, il était impossible de soupçonner que leur nomination fût due, dans la moindre mesure, à un autre motif que leur compétence. On saisira toute l'importance de cette innovation, si on se rappelle que les meilleurs commentateurs de la constitution anglaise définissent le cabinet un « Committee of Parliament » et qu'il y a quelques années, lord Morley le considérait comme « une commission choisie par un membre de l'une des deux Chambres parmi les autres membres. »

Par dérogation à cette conception traditionnelle, le Board of Trade (ministère du Commerce) est confié à sir Albert Stanley, directeur des Chemins de fer souterrains et des autobus de Londres : c'est le type du grand homme d'affaires américain. Il est d'ailleurs américain d'origine ; directeur des Chemins de fer dans le New Jersey, il ne s'est installé à Londres que vers 1908, n'a été naturalisé sujet anglais qu'en 1914, n'a reçu le titre de chevalier qu'en 1916, ce qui ne l'empêche pas, à la fin de cette année, de détenir un des postes les plus importants du cabinet. — Sir John Maclay, chef de la maison Maclay et Mc Intyre, de Glasgow, une des plus grandes maisons d'armateurs de l'Angleterre, devient Shipping controller, c'est-à-dire, selon sa spécialité, ministre de la Marine marchande.

M. Fisher, historien estimé, spécialiste des questions d'éducation et pourvu d'intéressantes idées sur la matière, vice-chancelier de l'Université de Sheffield, devient ministre de l'Instruction publique. — Un des choix les plus caractéristiques de la méthode originale et hardie de M. Lloyd George est celui qu'il a fait pour le poste de premier lord de l'Amirauté, c'est-à-dire de chef politique de la marine anglaise. Ce poste avait été occupé au début de la guerre par M. Winston Churchill,

parlementaire de race et brillant écrivain ; puis par sir Edward Carson, grand juriste et homme politique remarquable. La menace que la guerre sous-marine fait peser sur la flotte anglaise exige un homme d'action, de réalisation, « an executive » : ces qualités, sir Eric Geddes les possède au plus haut degré. La carrière de ce remarquable business man se présente comme un roman d'aventures. Né aux Indes de parents écossais, il se destine d'abord à la carrière militaire ; il gagne ensuite l'Amérique, où il s'initie à l'administration des chemins de fer. En 1903, il retourne en Angleterre, où il devient directeur général d'une grande compagnie de chemins de fer (the North Eastern Railway Company). En 1915, il est chargé de l'organisation de la fourniture des munitions et il est délégué dans les fonctions de directeur général. Pendant la bataille de la Somme, il organise les transports et devient directeur général des Chemins de fer militaires au War office. Il reçoit le titre d'inspecteur général des transports pour tous les théâtres de la guerre, avec le rang de Major général. Ensuite, il est nommé contrôleur de la flotte, poste nouveau créé en vue d'activer les constructions navales. Il reçoit à titre honoraire et temporaire, le titre de vice-amiral.

Voilà donc le nouveau ministre de la Marine : c'est un tout jeune directeur des chemins de fer, tout à fait étranger à la politique, et à quarante et un ans, général dans l'armée, amiral dans la marine ; on attend beaucoup de son talent d'organisateur, de son énergie, de son tact, de son activité. Il se consacrera tout entier à obtenir le maximum de rendement des chantiers et arsenaux¹.

1. Il est très remarquable que M. Lloyd George, si préoccupé de confier les départements ministériels à des spécialistes n'a pas mis un soldat au War Office et un marin à l'Amirauté : c'est qu'ici il se heurtait à un principe bien solidement établi : celui du *civilian control*, du contrôle civil sur les départements militaires. Pour l'Amirauté notamment, le principe d'organisation est celui-ci : un ministre civil entouré d'un conseil à prépondérance militaire, responsable vis-à-vis de lui (Auditor Tantum. *The New government*, dans *Fortnightly Review*, jan-

Ce large appel fait aux éléments non politiques dans le personnel gouvernemental a reçu de l'opinion publique et de la presse l'accueil le plus chaleureux. « La nation, dit *le Times*, est heureuse de voir le Gouvernement revitalisé » par l'apport d'un « sang nouveau » (11 et 12 décembre). D'ailleurs, ces innovations n'ont pas été absolument improvisées. Elles étaient l'aboutissement d'un mouvement qui s'était dessiné depuis quelques années en faveur de ce qu'on appelait un « Business government », un gouvernement d'affaires, mouvement dont l'origine était en grande partie dans « le dégoût créé par la stérilité (inefficiency), le gaspillage et la radicale incompétence qui caractérisaient les méthodes employées dans les grands départements de l'État ¹ ».

vier 1917. p. 41). Il faut ajouter que la capacité pour la direction d'un ministère est une capacité générale d'organisation et d'administration, plus qu'une capacité technique.

1. « J'ai parfois souhaité, disait lord Rosebery dès 1901, de voir former un cabinet dans lequel aucun politicien ne serait admis..... Je le composerais uniquement d'hommes d'affaires. » Discours du 15 novembre 1901 à Edimburgh. *Daily News* du 16. — Auditor Tatum, *The New government*, dans *the Fortnightly Review*, janvier 1917, p. 40. — A la séance de la Chambre des communes du 18 novembre 1915, sir J. Walton demandait la revision des contrats du ministre de la Guerre par un comité des « meilleurs commerçants du pays, qui garantiraient au contribuable qu'il en a pour son argent. » — D'autre part l'accession des *business men* au Gouvernement a été préparée de longue main par les services que, depuis les débuts de la guerre, ils avaient rendus dans de hautes fonctions se rattachant à la préparation administrative de la guerre : « La caractéristique principale de la nouvelle organisation, disait M. Lloyd George le 20 décembre 1915, a été que nous avons eu le concours des services d'un grand nombre de *business men* de haute situation, ayant déjà conduit avec succès de grandes entreprises industrielles... Je ne puis dire quelle reconnaissance le pays doit avoir pour les services que ces grands *business men* ont rendus. Je ne crois pas qu'il aurait été possible d'improviser l'organisation sans leur assistance. » — V. sur ce concours des *business men* aux grands services de guerre l'étude remarquable et très documentée de Gaston Jéze, *Les Finances de guerre de l'Angleterre*, p. 148. — M. Lloyd George n'a pas dédaigné d'ailleurs l'expérience et l'autorité acquise dans les mandats politiques : il a déclaré à la Chambre des communes employer dans l'organisation administrative de la guerre le concours bénévole de plus de cent députés. — Sur les origines du mouvement en faveur des spécialistes, v. Esmein, *Droit Constitutionnel*, 3^e édit., p. 836.

M. Lloyd George a rompu violemment avec la tradition détestable qui laissait de côté les capacités, pour ne tenir compte que de la situation politique et qui aboutissait à des résultats déplorables, notamment à celui-ci que l'Angleterre ne pouvait pas avoir de politique en matière d'agriculture ou d'instruction publique.

Les ministres n'entrant plus dans le Conseil, l'idée de responsabilité collective et solidaire disparaît. Le premier lord de l'Amirauté ne peut plus être considéré comme responsable des actes du président du Gouvernement local, puisqu'il ne délibère plus avec lui. Il en résulte que les valeurs personnelles se dégagent plus clairement ; chacun sera jugé sur ses propres mérites plutôt que sur l'ensemble de la forme de l'équipe.

De ce caractère désormais individuel de la responsabilité des ministres, il résulte que, si la Chambre est mécontente du régime des eaux institué par le Local government board ou de l'organisation des courriers par le Postmaster général elle n'est plus obligée de priver le pays de toutes les autres capacités contenues dans le ministère. Le régime de la responsabilité individuelle des chefs des départements ministériels, tandis que le Directoire des Cinq reste responsable collectivement pour la politique générale, est bien le mieux en harmonie avec l'avènement du « business government ».

Cet avènement a fait naître de grands espoirs. Il a soulevé aussi quelques intéressants problèmes. C'est d'abord celui du choix des ministres en dehors du Parlement, que M. Bonar Law (le 8 décembre 1916) reconnaissait comme en contradiction avec la coutume parlementaire. Il y avait sans doute un précédent qui aurait permis de soutenir que, seuls, les ministres ayant entrée au cabinet doivent avoir un siège ; en 1835, sir George Murray, directeur de l'artillerie avait été appelé par sir Robert Peel à siéger au cabinet : aussitôt, il voulut se faire élire dans le comté de Perth, mais échoua. Sir Robert Peel lui ferma alors le cabinet, en le conservant comme ministre. Mais en 1878 Gladstone rejetait cette distinction : « Je désire appeler l'attention de la Chambre sur

l'identification dans ce pays, de la qualité de ministre, avec celle de membre de l'une des Chambres du Parlement. » Pour se conformer à cette règle coutumière du droit constitutionnel anglais, les ministres qui, à raison de leur compétence technique avaient été choisis en dehors des Chambres n'ont pas tardé à se faire élire : quinze jours après sa nomination, M. Fisher était élu sans opposition à Sheffield ; sir Albert Stanley ne tardait pas à suivre son exemple¹.

Ces élections avaient non seulement pour objet de respecter la tradition, si puissante comme on le sait, dans toutes les branches de la vie anglaise, mais aussi de permettre aux ministres techniciens de défendre leur administration et ses besoins devant le Parlement. Car c'est une règle absolue en Angleterre que la qualité de ministre ne donne pas entrée aux Chambres ; un ministre n'entre dans une assemblée que par sa qualité de membre de cette assemblée. La très forte discipline que s'imposent les partis en Angleterre permet de trouver rapidement un siège pour les hommes dont l'entrée au Parlement est rendue nécessaire soit par l'intérêt du parti, soit par l'intérêt général du pays².

C'est déjà un résultat important de faire accepter par *l'invidia democratica* que des gouvernants soient choisis à raison du succès qu'ils ont remporté dans la gestion

1. Au 18 juillet 1917, deux ministres, sir John Maclay et Mr Neville Chamberlain, n'avaient pas de siège législatif ; leurs départements étaient représentés à la Chambre des communes par des membres de cette Chambre pourvus du titre de sous-secrétaires : *under-secretaries*. — Mais lorsque sir Eric Geddes fut nommé premier lord de l'Amirauté, il fut entendu qu'on lui trouverait un siège au Parlement : le chef d'un *great spending department*, d'un département ayant un budget important, doit pouvoir en exposer lui-même les besoins devant la Chambre. *Times, Daily News*, 18 juillet 1917.

2. Il faut ajouter qu'il dépend du roi, c'est-à-dire du Gouvernement, de créer à volonté des vacances dans les circonscriptions choisies, en élevant à la pairie les députés de ces circonscriptions : ainsi, il a été entendu que M. H. A. L. Fisher et sir Albert Stanley trouveraient des sièges à Sheffield (Hallam) et Ashton-under-Lyne, grâce à l'entrée à la Chambre des lords de Mr Stuart Wortley et de sir Max Aitken. *Times*, 18 décembre 1917.

de leurs propres affaires. Mais peut-on lui faire accepter encore qu'en entrant au gouvernement, le « business man » conserve la direction des affaires auxquelles il doit sa fortune ? La question a été portée à la Chambre des communes le 16 novembre 1917¹. Un membre de cette assemblée, M. Pringle, avait déposé une proposition de résolution tendant à faire déclarer qu'aucune personne ayant des intérêts dans une entreprise quelconque, fournissant des aéroplanes ou des pièces d'aéroplanes au gouvernement, ne pourrait faire partie de l'« Air council » ni participer à un titre quelconque au gouvernement. M. Bonar Law, au nom du cabinet, combattit vivement la motion. Elle dénotait, de la part de ses auteurs, une ignorance absolue de la situation de l'Angleterre pendant la guerre. Elle n'intéressait qu'un seul personnage, sir William Weir, propriétaire d'une des firmes d'aéroplanes les plus importantes et qui était, au témoignage du chancelier de l'Échiquier, la vie et l'âme du département des fournitures au service aérien ; ce serait pour ce service un véritable malheur que de le perdre ; on sacrifierait ainsi les intérêts primordiaux de l'État, pour satisfaire une idée théorique. Or, cette idée est en elle-même absurde : mettre un homme dont l'activité peut collaborer au salut de l'État dans l'alternative, ou bien de renoncer à servir l'État, ou bien d'abandonner les affaires qui ont été l'occupation principale de toute sa vie, c'est priver l'État d'une mine précieuse et féconde de capacités. « En temps de guerre, concluait le chancelier de l'Échiquier, nous devons accepter les conditions de la guerre ». Finalement, c'est un moyen terme qui a été adopté.

M. Bonar Law a admis qu'un homme qui serait, à lui tout seul, propriétaire d'une maison, ne pourrait pas faire partie du gouvernement, si cette maison avait des marchés avec l'État ; mais que la même rigueur serait inadmissible à l'égard d'un homme qui aurait simplement des intérêts dans cette maison.

1. *Times*, 17 novembre 1917, p. 8.

Il a été admis également qu'en entrant au ministère, le « business man », tout en conservant ses intérêts dans les affaires et notamment en restant actionnaire devait donner sa démission de membre des conseils d'administration de ces affaires. Ainsi lord Rhondda a démissionné d'une trentaine de « directorships ». Il est cependant resté administrateur d'une compagnie privée. Dans cette règle imposée par Lloyd George à ses collaborateurs, il y a plutôt une satisfaction donnée aux convenances extérieures qu'une manière d'éviter avec certitude les contacts regrettables du gouvernement avec les affaires. En effet, la démission du directorship fait perdre au ministre le produit des jetons de présence, mais il conserve toujours dans l'affaire les mêmes intérêts, sous forme d'actions ou autrement ; en fait, il y conserve souvent la même influence, comme l'ont prouvé certains faits sur lesquels nous aurons à revenir.

L'expérience du « business government » a donc été tentée en Angleterre sur une échelle assez large. Nous sommes évidemment trop près de l'expérience pour en pouvoir apprécier les résultats. Il n'est pas impossible cependant de dégager quelques observations intéressantes.

Quand on désire une institution, on est porté à n'en voir que les avantages ; quand on la possède, les inconvénients ne tardent pas à apparaître, et il n'est pas d'institution humaine qui en soit dépourvue.

Le péril du Gouvernement par les « business men », c'est celui qui résulte généralement des rapports trop étroits des puissances d'argent avec les puissances gouvernementales : la suspicion. Sir Frederick Banbury écrit aux journaux une lettre constatant que lord Rhondda qui venait d'être nommé contrôleur des vivres, faisait partie de trente conseils d'administration ; aussitôt une importante société, évidemment sous le contrôle de lord Rhondda, retire un gros compte de la « London and Provincial Bank » dont sir Frederick Banbury est l'un des directeurs. Celui-ci, devant le mécontentement de ses collègues, est obligé de donner

sa démission. Ainsi un directeur de banque qui serait membre de la Chambre des communes ne pourrait pas exercer son droit de contrôle parlementaire sans nuire à l'établissement qu'il administre ¹. A l'appui de sa motion, le 16 novembre 1917, le député Pringle insistait sur l'intérêt qu'il y avait à écarter la suspicion des alentours du gouvernement.

Un journal ² constatait que jamais ne s'était fait sentir aussi puissamment dans les sphères gouvernementales « la sinistre influence des hommes d'argent », (the sinister influence of monied men). Il est bien entendu que nous nous abstenons de prendre parti dans cette querelle où les passions politiques doivent avoir une large part. A la séance du 16 novembre 1917, le chancelier de l'Échiquier pouvait rendre aux business men ce témoignage : « J'ai passé la plus grande partie de ma vie dans les affaires et je puis affirmer que le niveau moral du monde des affaires n'est pas plus bas que celui de la Chambre des communes. Il faut aller vers les hommes d'affaires et leur dire : Nous vous demandons de travailler pour l'État et nous avons confiance en vous. Je ne connais pas d'exemples où cette confiance ait été déçue. Il n'y a pas de cas où des hommes d'affaires n'aient pas consenti à donner leur temps et à sacrifier leur argent pour avoir le privilège de servir le pays... Què votre vote dise aux hommes qui ont consenti à servir le pays que nous n'avons contre eux aucun soupçon, mais que nous leur sommes reconnaissants de leur activité ». La Chambre, par son vote, a accordé aux hommes d'affaires au Gouvernement ce témoignage qui était demandé pour eux : nous voulions seulement indiquer qu'il n'est pas sans inconvénient que ce témoignage soit nécessaire. Il est à lui-même la preuve que le soupçon rôde autour du gouvernement et risque de devenir pour lui une cause de faiblesse.

Le chancelier de l'Échiquier reconnaissait d'ailleurs explicitement que l'appel si large fait aux hommes

1. *The government and directorships* dans *Saturday Review*, 11 août 1917, p. 102.

2. *The Saturday Review* (11 août 1917, p. 103).

d'affaires pour le gouvernement se justifiait surtout par les exigences exceptionnelles de la guerre ; avant la guerre, il partageait certaines des préventions qui trouvaient leur expression dans la motion Pringle, mais l'expérience l'en a fait revenir : « Ce pays, dit-il, possède dans nos hommes d'affaires une mine de capacités, spécialement en ce qui concerne l'aptitude organisatrice, qu'il était du premier devoir du gouvernement de mettre au service de la conduite de la guerre ». Et il concluait : « En temps de guerre, nous devons accepter les conditions de la guerre ».

L'expérience de technicité ministérielle tentée par M. Lloyd George est donc extrêmement remarquable, Elle a profité à ses débuts de la défaveur dans laquelle étaient tombés les parlementaires depuis le commencement de la guerre. Mais elle n'a pas tardé à perdre le bénéfice de cet avantage négatif. Il y a eu d'abord des frottements dans l'intérieur même du Gouvernement : certains ministres se formalisaient de ce que le cabinet de guerre ait pris des mesures concernant leur propre département sans qu'ils aient été seulement consultés ; ils se sentaient réduits à une situation inférieure et subordonnée, incompatible avec leur dignité ministérielle. On n'a pas tardé, d'autre part, à s'apercevoir que l'unité d'action gouvernementale gagne aux délibérations d'un large Conseil des ministres où entrent un grand nombre des chefs des départements ministériels. Lord Curzon a dû lui-même déclarer au Parlement qu'une bonne part des séances du Comité de guerre étaient consacrées à résoudre des conflits entre différents ministères : « La destruction du système de cabinet, dit le *Daily News* (8 décembre 1917), a été une erreur fatale. Le cabinet était la grande Chambre de compensation (clearing house) des intérêts en conflit. Le choc des intérêts a été supprimé mais avec lui la coordination. Le cabinet est aussi éloigné du Parlement que des départements. Les chefs de ces derniers sont dans des compartiments étanches ¹... Ils sont sans

1. Cependant, le 10 janvier 1917, le *Times* annonçait la créa-

relations organiques les uns avec les autres ; ils n'ont de responsabilité réelle qu'envers le cabinet, et leur responsabilité à l'égard de la Chambre des communes est purement théorique. Le résultat c'est le chaos, la confusion, la destruction de la confiance dans la machine gouvernementale ».

Le ministre de l'Agriculture, par exemple, a une responsabilité, concuremment avec le contrôleur des vivres, dans le ravitaillement de la population civile et de l'armée. Mais, pour s'acquitter jusqu'au bout de cette mission, les connaissances purement techniques ne suffisent pas : il faut encore de l'énergie, de la constance et une certaine habileté politique ; on a pu reprocher à M. Prothero de n'avoir pas déployé à l'égard du War office toute l'énergie nécessaire pour obtenir le nombre minimum d'hommes nécessaires à la culture. L'emploi intensif de « spécialistes », qui, à raison même de leur spécialité, restent enfermés dans leur département, a donc produit un malaise qu'il est impossible de nier.

La direction elle-même des départements par des spécialistes n'a pas produit tout le résultat de renouveau que certains en attendaient. On s'est aperçu à l'expérience que la connaissance des détails techniques de son département ne suffit pas à assurer le succès d'un ministre¹. Quelque mauvaise humeur qu'on en ressente, la démocratie est un fait, et la forme sous laquelle elle s'exprime avec le moins de dangers c'est

tion à Downing Street d'un bureau national d'études, chargé de parer aux graves inconvénients résultant de l'insuffisante liaison entre les divers ministères. C'est une sorte d'état-major par lequel le premier ministre ferait sentir son autorité sur l'ensemble du Gouvernement.

1. On trouvera la critique de l'activité des techniciens aux affaires dans l'article d'Auditor Tatum, *The New Ministers at Work*, dans *Fortnightly Review*, mars 1917, p. 418, notamment de celle du ministre de l'Agriculture et de celle du contrôleur des Vivres. L'auteur reproche au président du « Board of agriculture » d'avoir pris des mesures inadmissibles et de s'être excusé devant la Chambre des communes, en disant que ces mesures qu'il condamnait comme agronome lui avaient été imposées par le contrôleur des Vivres qui avait « une situation supérieure ».

encore le Parlement. Il y a un Parlement, et il s'agit de le convaincre des besoins des administrations, de lui faire adopter les mesures proposées par les chefs de services. Le rôle propre des ministres est de présider aux négociations politiques que nécessite le fonctionnement d'une grande administration. Le technicien s' imagine trop volontiers qu'une mesure s'impose dès qu'il l'a déclarée bonne. Il répugne aux manœuvres les plus légitimes nécessaires pour la faire adopter¹. Dans une démocratie parlementaire, le métier de ministre reste un métier politique. M. Lloyd George lui-même s'en est rendu compte, puisque dans les modifications ultérieures de son cabinet (17 juillet 1917), il a fait appel à des parlementaires expérimentés : M. Montagu, nommé secrétaire d'État pour l'Inde, et M. Churchill, chargé du ministère des Munitions.

Loin de moi cependant la pensée de prétendre que cette expérience de gouvernement par des capacités se solde exclusivement par un passif. De nombreux articles s'inscrivent au contraire sur les colonnes de l'actif. Ainsi le « Food controller » est resté à l'abri, en dépit des nombreuses ordonnances qu'il a émises, de critiques trop graves. Le motif de cette immunité est, sans aucun doute, dans les précautions minutieuses dont lord Devonport s'est entouré avant d'arriver à la décision. Homme d'affaires habile, lord Devonport a compris quelle importance il y avait pour lui à entretenir des relations amicales et confiantes avec les grands chefs des industries soumises à son contrôle, et ce fut une pratique invariable de son département de leur exposer franchement la situation et de leur demander leur opinion d'hommes de la pratique, avant d'émettre les réglementations qui lui semblaient exigées par l'intérêt général².

1. Toutefois, le *Times* du 18 juillet 1917 constate, à propos de sir Eric Geddes, dont il signale l'inexpérience parlementaire, que le précédent de M. Fisher suffit à prouver qu'il n'est pas nécessaire d'avoir passé de longues années à Westminster pour réussir au Parlement.

2. Auditor Tantom, *New Ministers at Work*, dans *Fortnightly Review*, mars 1917, p. 425.

Il reste surtout au crédit de cette expérience, le témoignage très important du chancelier de l'Échiquier : « Personnellement, dit M. Bonar Law, j'estime que le formidable effort accompli par notre pays pour adapter à la guerre nos institutions pacifiques est une des choses les plus admirables de l'histoire du monde. Et je demeure persuadé que cette transformation eût été absolument impossible sans l'assistance de plus en plus grande que le gouvernement a trouvée parmi les hommes d'affaires qui ont collaboré à l'organisation du pays ».

C'est la guerre qui a fait accepter ces innovations capitales. Subsisteront-elles après le retour de la paix ? Les écrivains anglais hésitent à faire des pronostics sur l'avenir du « New Model » de M. Lloyd George. Mais ils semblent cependant s'accorder à croire que l'on ne reverra plus les jours d'avant-guerre et toute la politique pivotant sur la lutte des libéraux et des unionistes. Le système du gouvernement de parti a été jugé impuissant à combattre l'ennemi du dehors : il est également impuissant à mener la lutte contre les vices que les récents événements ont mis en lumière dans les méthodes gouvernementales, commerciales, sociales de l'Angleterre. Tout au moins pour la période de guerre, le système des techniciens au gouvernement aurait donc présenté plus d'avantages que d'inconvénients. Mais encore n'est-il pas inutile de souligner une fois de plus que ces techniciens n'occupent, dans le ministère Lloyd George, qu'une situation de second plan : l'essence de l'autorité gouvernementale réside dans le « cabinet de guerre », composé d'hommes dont la grande spécialité est la politique et qui prétendent à la compétence de l'homme d'État.

1. Sidney Low, *The Cabinet Revolution*, dans *Fortnightly Review*, février 1917 ; Anonyme, *The Recent Political Crisis*, dans *Quarterly Review* ; Mr Lloyd George, *New Model*, dans *Review of Reviews*, février 1917 ; Sir Joseph Compton Rickett, *The Change of Ministry*, dans *Contemporary Review*, janvier 1917 ; voir aussi les articles de Mr Harold Spender et de Mr Thomas Lough, *ibid.*, mai 1917. Ces deux derniers auteurs restent fidèles à la conception traditionnelle du régime parlementaire. M. Spender « identifie le système anglais du cabinet avec la liberté et la suprématie parlementaire avec la démocratie ».

S'inspirant de l'exemple que venait de lui donner M. Lloyd George, M. Briand, dans son ministère du 12 décembre 1916, s'est efforcé d'appliquer le principe de « l'utilisation des compétences ». Toutefois, l'expérience a été poursuivie sur une échelle beaucoup plus modeste qu'en Angleterre. Quoiqu'on ait parlé, à cette occasion, d'une « révolution dans les mœurs gouvernementales de la France », notre pays est, en réalité, resté beaucoup plus strictement fidèle aux règles du régime parlementaire que le pays même dans lequel ce régime est né.

Nous avons d'abord peut-être renoncé moins complètement que nos alliés à la politique de parti, qui est le contraire de la politique des compétences. Au début de la guerre, nous avons bien eu la politique d'« union sacrée », mais c'était encore une politique de parti, une politique de dosage des divers partis. Un homme n'était pas choisi à raison de son aptitude particulière à remplir la fonction à laquelle on l'appelait, mais bien parce qu'il appartenait à un parti, à la droite, au parti socialiste, et que l'on présumait que son entrée dans le gouvernement assurerait à la défense nationale le concours loyal et entier de son parti.

Peu à peu d'ailleurs, à la faveur de la permanence de fait des Assemblées, ce désintéressement relatif des partis s'est lui-même regrettablement anémié ; de nouveau, on a senti rôder les ambitions, les intrigues de parti autour des débats parlementaires et de la constitution des cabinets. On a vu le parti socialiste prononcer, uniquement pour des motifs de parti, l'exclusive contre un homme qui a été l'honneur du régime parlementaire sous la troisième république. On a vu un autre groupe revendiquer ouvertement certains portefeuilles, non point qu'il eût des candidats particulièrement aptes à les tenir, mais parce que ces portefeuilles étaient importants par leur prestige et l'influence politique qu'ils donnent et que le groupe, à raison du nombre de ses représentants dans le Parlement, estimait y avoir droit ¹.

1. V. la démarche de M. René Renoult, au nom du parti

On est enfin arrivé, avec le cabinet Clemenceau, au mois de novembre 1917, à un cabinet constitué sur le modèle d'avant-guerre et auquel tout un parti, le parti socialiste, a refusé son concours.

D'autre part, à aucun moment en France, nous n'avons connu cette séparation opérée par M. Lloyd George entre la fonction gouvernementale, confiée à un directoire restreint d'hommes d'État, et les grandes fonctions administratives confiées à des techniciens. Il n'y a pas eu séparation entre le « ministère » et le « cabinet ». Sans doute, il y a eu des tentatives dans la même direction que celle de M. Lloyd George, mais elles ont été poussées beaucoup moins loin. Le ministère Briand du 13 décembre 1916 a bien un comité de guerre de cinq membres, mais, outre qu'il se gonflera par des additions successives, ce comité est très différent du War Cabinet : il comprend des ministres à portefeuille, et surtout il n'exerce pas à lui tout seul l'autorité gouvernementale : c'est un organisme qui se superpose au conseil des ministres. Celui-ci est sans doute « resserré » dans le ministère Briand ; mais il ne tarde pas, avec les ministères Painlevé et Clemenceau, à revenir aux conditions normales du temps de paix.

Enfin, le président du Conseil n'a aucunement été soulagé, ni en droit, ni en fait, de sa mission de défendre la politique du gouvernement devant les Chambres.

Dans ces conditions, la politique devait continuer à l'emporter sur la technicité ministérielle. Une place a cependant été faite dans le gouvernement à l'expérience acquise dans les grandes affaires privées. M. Briand, au moment de la formation du cabinet du 12 décembre 1916, nommait sous-secrétaire d'État aux fabrications de guerre un homme étranger au Parlement et même à la politique, M. Louis Loucheur. « Self made man », M. Loucheur a toutes les qualités du fondateur et de l'organisateur : la clarté de l'esprit, la résolution, la hardiesse de l'initiative, la promptitude du coup d'œil.

radical-socialiste, *Temps*, 12 septembre 1917. On a pu dire de ce parti qu'il revendique une sorte de « droit d'usage » sur le ministère de l'Intérieur.

Il a manifesté ces dons précieux pendant vingt ans dans des constructions d'usines, de lignes électriques, de voies ferrées, de routes en France ou à l'étranger. Au lendemain de l'agression allemande, il rendit à notre pays d'immenses services en improvisant en hâte, dès la première heure, usines et fabrications de toutes sortes. Comme grand patron, fondateur, directeur, conducteur et connaisseur d'hommes, il avait été un des plus précieux collaborateurs du gouvernement, qui a justement tenu à se l'associer d'une manière plus étroite et à mettre directement son activité au service du pays. Dans le ministère Painlevé (12 septembre 1917), le même personnage demeure, mais avec un titre supérieur : il devient ministre de l'Armement, et conserve ces fonctions dans le cabinet Clemenceau (16 novembre 1917).

Ce dernier cabinet comprend encore deux hommes d'affaires étrangers au Parlement, et qui, ne s'étant jamais occupés de politique, ne doivent leur haute fonction qu'à la capacité dont ils ont fait preuve dans les affaires privées. Un sous-secrétariat au ravitaillement est confié à M. Vilgrain, un des techniciens les plus avertis de la meunerie française¹. Un sous-secrétariat aux Finances est d'autre part créé pour M. Sergent, ancien inspecteur des finances, sous-gouverneur de la Banque de France. Le sous-secrétaire d'État déchargera d'une partie de la besogne technique et administrative le ministre, chef du département, libre ainsi de se consacrer plus complètement à la branche politique et parlementaire de sa mission. C'est une distribution du travail dont le principe était réclamé depuis longtemps par l'opinion publique : le chef politique doublé d'un spécialiste. L'opinion publique a accueilli avec la plus grande faveur cette tentative restreinte d'« adjonction des capacités » au gouvernement².

1. M. Vilgrain avait d'ailleurs pu faire apprécier officiellement sa clarté de vues et ses facultés d'organisation, en servant, comme mobilisé, dans de hauts emplois du ministère du Commerce.

2. En Italie, M. Arlotta, armateur à Naples, a été appelé au ministère des Communications.

c) La solution qui apparaît comme la plus naturelle, celle qui se présente spontanément à l'esprit, est cependant celle qui consiste à mettre à la tête des grandes administrations de hauts fonctionnaires de ces administrations. Qui peut, dit-on, mieux connaître les services publics et leurs besoins que ceux qui ont dû les assurer pendant de longues années ? Le Conseil d'État est l'observatoire central de l'administration française. Est-ce qu'un membre de cette haute assemblée n'est pas préparé à être un excellent ministre de l'Intérieur ? il mènerait l'administration non plus dans l'intérêt de la politique, mais dans l'intérêt du service, et chaque fonctionnaire, instituteur, cantonnier, percepteur, postier, n'aurait plus désormais d'autre préoccupation que de s'acquitter des charges de sa fonction. La Cour de cassation serait d'autre part une excellente pépinière pour le ministère de la Justice. Un magistrat de ce rang promu aux fonctions ministérielles, libre de toute attache politique et de toute préoccupation de clientèle travaillerait, se consacrerait à l'amélioration de la justice et au progrès des lois. On aurait de même un diplomate au quai d'Orsay, un ingénieur aux Travaux publics, un gouverneur aux Colonies, un amiral à la Marine, un général à la Guerre¹... Partout, *the right man in the right place*: on attendrait l'idéal que l'on poursuit depuis si longtemps : le gouvernement par les spécialistes, le règne des compétences.

Avant de porter une appréciation sur ce système politique, essayons de le voir à l'œuvre. Une constatation s'impose tout d'abord à notre attention : c'est que le système des ministres fonctionnaires est en vigueur dans les pays les plus éloignés de la liberté politique : Russie tsariste, Autriche, Allemagne.

Dans la Russie d'avant la Révolution, l'élevation aux fonctions ministérielles, était le suprême avancement réservé aux grands fonctionnaires d'élite. On peut regarder comme le type de la carrière ministérielle,

.. En France, il y a eu un ministre civil à la Guerre pour dix généraux.

celle du prince Galitzine, nommé premier ministre le 10 janvier 1916 ; à peine a-t-il achevé ses études au lycée Alexandre, qu'il entre, en 1876, à vingt ans, au ministère de l'Intérieur, puis il occupe divers postes en province, devient, en 1907, gouverneur de la province Tver, puis sénateur, membre du Conseil de l'Empire, et arrive enfin au poste suprême en 1916.

Le curriculum de M. Stürmer se déroule suivant les mêmes directives : après avoir occupé divers postes de gouverneur, il devient adjoint au ministère de l'Intérieur, et passe de là à la présidence du Conseil¹. La même origine se constate chez les personnages ministériels de second plan : M. Koulitschky, ministre de l'Instruction publique (janvier 1917) est un ancien professeur de l'enseignement supérieur, passé dans l'administration, avec une fonction semblable à celle de nos recteurs ; Voinoveki Kriguer, ministre des Travaux publics est un ingénieur déjà adjoint à ce ministère ; le sénateur Dobrowsky, ministre de la Justice, est un ancien magistrat, etc.

Avec une moindre régularité, le même système est appliqué en Autriche. M. de Körber, dans son cabinet d'octobre 1914, avait pris, comme collaborateurs, des hommes d'une compétence et d'une technicité peu discutées : le ministre de la Justice, était M. Klein, un des juristes les plus éminents d'Autriche, auteur du nouveau Code de procédure ; M. Stibral, ministre du Com-

1. Remarquons en passant que l'exercice des hautes fonctions, dans quelque ordre que ce soit, est parfois censé dans le régime bureaucratique, conférer la compétence en politique générale. M. Stürmer, qui a fait toute une carrière que nous qualifierions de « préfectorale », est, en 1916, appelé au ministère des Affaires étrangères. Il est remplacé à ce ministère des Affaires étrangères, le 14 décembre 1916, par M. Pokrovski contrôleur général de l'Empire, c'est-à-dire par un personnage de rang ministériel dont les fonctions sans analogie chez nous, se rapprocheraient de celles de procureur général à la Cour des comptes. D'ailleurs au 15 février 1917, le portefeuille des Finances était offert à ce même personnage. En 1917, un chef de section au ministère des Affaires étrangères, M. Gratz, est ministre hongrois des Finances. La bureaucratie n'ignore pas la « valse des portefeuilles. »

merce, avait aidé, comme chef de section au même ministère, à établir les derniers traités douaniers ; M. Mareck, ministre des Finances avait, comme chef de section à ce ministère, organisé les finances de guerre ¹, etc.

Le ministère Seidler de 1917 est conforme à ce type : « De nouveau, dit la *Neue Freie Presse*, les chefs de section ont eu de l'avancement et ont été nommés ministres en passant de la quatrième à la seconde place ». Aux ministères des Cultes et de l'Instruction publique, à ceux des Chemins de fer, de la Justice, des Finances sont appelés : MM. Cwilinski, Bahans, Schauer, Homen et Widmer, tous précédemment directeurs aux ministères correspondants. Le ministère de la défense nationale est naturellement confié à un militaire, le général Czapp. Il y a des ministres sans portefeuille qui sont également des fonctionnaires : M. Twardowski, directeur au ministère pour la Galicie ; von Zolger, chef de section à la chancellerie de la présidence du ministère, d'ailleurs juriste averti et privat-docent à la faculté de droit de Vienne.

Au sujet de cette dernière qualité, notons qu'une des caractéristiques de la vie politique autrichienne est l'accès direct aux fonctions ministérielles de simples savants, professeurs dans les Universités. Lammasch, spécialiste connu du droit international, a reçu à plusieurs reprises, sans l'accepter d'ailleurs, l'offre d'un portefeuille. Böhm-Bawerk, célèbre économiste, a été ministre des Finances ; Albin Braß, professeur d'économie politique à l'Université tchèque de Prague, est nommé, en 1909, ministre de l'Agriculture autrichien ². Dans le ministère Seidler (1917) le baron Wiener, professeur à l'Université, est appelé au ministère du Commerce.

Cependant, le système bureaucratique autrichien se tempère d'une sorte de parlementarisme avorté, intermittent, irrégulier. Le Gouvernement s'excuse auprès de l'opinion d'être exclusivement composé de fonction-

1. *Strassburger Post*, 1^{er} novembre 1914.

2. *Revue de sociologie*, 1909, p. 157.

naires. Le pays par excellence des ministres fonctionnaires de la bureaucratie pure, c'est l'Allemagne, tout au moins jusqu'en 1917.

« Depuis la chute de Bismarck, l'Allemagne a été gouvernée par des employés de bureau¹ ». Cette constatation, faite par un Allemand sur son propre pays, ne s'accompagne d'ailleurs d'aucune pensée de critique, mais bien au contraire d'un sentiment de satisfaction et même d'orgueil.

Les ministres sont, en principe, des fonctionnaires parvenus au sommet de la hiérarchie. Caprivi était un général; Holenlohe et Bülow, des diplomates; Bethmann-Hollweg, un administrateur. Ces deux derniers chanceliers offrent des exemples frappants d'avancement régulier : après une carrière ininterrompue dans les ambassades, M. de Bülow est mis à la tête de l'office impérial des Affaires étrangères : c'est de ce poste qu'il passe sans heurt à l'échelon supérieur : la chancellerie. Il n'est pas d'échelon administratif que M. de Bethmann-Hollweg n'ait parcouru : référendaire, assesseur, conseiller de régence, président de gouvernement, premier président, ministre, secrétaire d'État de l'office impérial de l'Intérieur et vice-chancelier, enfin chancelier. A plus forte raison, cette règle est-elle suivie lorsqu'il s'agit des simples ministres : on considérerait comme absolument inadmissible qu'il n'y eût pas un général au ministère de la Guerre, un amiral au ministère de la Marine : mais encore, c'est un ambassadeur qui dirige les Affaires étrangères, un gouverneur, les Colonies. Ce dernier département a été, il est vrai, dirigé quelque temps par M. Dernburg qui n'était pas de la hiérarchie, mais ce fut une exception remarquée. Un fonctionnaire, correspondant à nos préfets, peut être chargé d'un ministère, et reprendre sa carrière administrative au sortir du ministère. La présidence de M. Batocki dans la Prusse-Orientale a été simplement interrompue par son passage à la dictature des vivres

1. Weber, dans *Frankfurter Zeitung*, 15 juin 1917.

(1917). Après avoir été chancelier, M. Michaelis est rentré dans l'administration d'où il était sorti ; il a été nommé président supérieur de la province de Poméranie (mars 1918). Ainsi, un jeune homme ambitieux, qui est nommé sous-préfet peut espérer, après une série d'avancements heureux, devenir ministre de l'Intérieur ou même aspirer au premier poste de l'Empire après l'Empereur¹.

On voit bien les avantages que ce mode bureaucratique de gouvernement présente pour le prince. Ce que le monarque allemand réclame d'un ministre, c'est, avec une suffisante soumission, l'intelligence de sa propre volonté et l'expérience des affaires. Or, ces qualités se présentent chez les hauts fonctionnaires : ceux-ci débutent dans l'Administration, s'y instruisent, y acquièrent l'aptitude à comprendre la pensée du supérieur et à la traduire en actes. « Les ministres, disait le député Singer, sont les manœuvres (Handlanger) du prince¹ ». Ce régime pourra permettre à un monarque de génie de poursuivre une politique personnelle de longue portée et de vastes desseins. Sadowa est là pour prouver qu'il y a eu des gouvernants qui ont eu raison contre la représentation populaire. Mais ces hommes de génie constituent dans l'histoire des exceptions sur lesquelles on ne peut bâtir un système de gouvernement.

1. Ce choix bureaucratique des ministres n'est pas prescrit en termes exprès par la constitution. Les ministres peuvent être pris dans le Parlement, et en théorie, ils peuvent cumuler le mandat législatif avec les fonctions ministérielles ; mais l'article 9 de la constitution impériale prononce l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Bundesrat et celles de membre du Reichstag : en théorie encore, un ministre peut n'être pas délégué au Bundesrat, et conserver sa situation parlementaire, mais en fait, les ministres prussiens et les sous-secrétaires d'État de l'Empire sont traditionnellement et normalement les délégués de la Prusse au Bundesrat. Les parlementaires appelés aux fonctions ministérielles, en 1917, ont dû se soumettre à la loi commune et donner leur démission de députés.

1. Au Reichstag, 1908, *Stenographische Berichte*, t. CCXXXIII, p. 5385.

Si l'on se place au point de vue plus général de l'intérêt du pays, le recrutement des ministres parmi les titulaires des hautes fonctions publiques présente des avantages certains : la compétence technique, ou tout au moins la connaissance des rouages administratifs, est son évident apanage : il faut y ajouter l'habitude du travail, le respect des principes, la fidélité au devoir. D'autre part, le lustre des fonctions ministérielles rejaillit sur l'ensemble des fonctions publiques : cette possibilité pour l'administration de recruter dans son sein tous ses chefs sans exception aide à son prestige et attire à elle les talents. C'est ce qui explique, en partie, le prestige du fonctionariat en Allemagne. C'est aussi ce qui nous fait comprendre la valeur des grands corps de l'État dans les monarchies administratives, comme notre premier Empire : quatre maîtres des requêtes, qui exerçaient leurs fonctions en même temps que Pasquier dans le Conseil d'État de Napoléon, sont devenus ministres. Dans le régime parlementaire, c'est la politique qui attire les grands talents ; dans le système bureaucratique, c'est l'administration. Il n'est pas de système politique au monde qui ne présente, par certains côtés, quelques avantages que ses avocats n'ont pas de peine à mettre en lumière.

Le moindre des inconvénients de ce régime est, sans qu'il faille sur ce point rien exagérer, une certaine gérontocratie. Ce ne sera jamais qu'un avancement lent et progressif qui élèvera jusqu'au rang suprême. Les jeunes talents sont condamnés à marquer le pas. Avant d'être ministre, il faudra avoir usé, dans des emplois subalternes, le meilleur de son énergie. Or, le talent, surtout le talent de l'homme d'État, ne s'acquiert pas à l'ancienneté. A l'âge où il participait déjà avec éclat à la direction des destinées de l'Angleterre, Robert Peel aurait été en Allemagne quelque chose comme conseiller de préfecture ! D'ailleurs, la gérontocratie s'étend des fonctions ministérielles aux grades inférieurs. Par exemple, les grandes personnalités militaires de la Révolution n'auraient pas été dégagées par le seul jeu de la bureaucratie : un supérieur hésitera toujours

à reconnaître et surtout à déclarer qu'un de ses inférieurs a plus de talent que lui. Ce n'est pas de ses supérieurs hiérarchiques que Bonaparte a reçu l'avancement exceptionnel qu'exigeait son talent. Au siège de Toulon, en 1793, le capitaine Bonaparte est découvert, non par son chef le général Carteaux, mais par les représentants Gasparin et Saliceti, qui lui donnent le commandement de l'artillerie. Hoche est remarqué à Dunkerque par les représentants Trullard et Berlier, qui, en trois jours, de ce simple capitaine, font un général de brigade (13 septembre 1793). Un mois après (22 octobre), Carnot fait de ce jeune homme de vingt-cinq ans un général de division et lui confie le commandement de l'armée de la Moselle. C'est une sélection gouvernementale et non bureaucratique qui a bouleversé la hiérarchie, l'ancienneté, les droits acquis pour mettre à leur place les Hoche, les Jourdan, les Moreau, les Marceau, et créer ainsi une véritable aristocratie du talent.

Mais le recrutement des ministres parmi les fonctionnaires doit se juger avant tout d'après le système politique dont il est un rouage essentiel : c'est le système bureaucratique. Ce système se manifeste tout d'abord par l'effacement des Chambres : elles ne sont plus « l'arène où se dispute le pouvoir » ; elles ne sont pas davantage le lieu où il se conquiert. Les ambitieux que déçoit la simple influence et qui prétendent jouir de la réalité de l'autorité, ne doivent pas embrasser dans ce système la carrière politique. Ils n'auraient aucune chance de devenir ministres : ils n'auraient même pas la compensation de les « faire » ou de les diriger : un député allemand, par exemple, n'est pas un personnage ; il ne dispose ni des fonctions ni des honneurs, ses recommandations ne sont jamais impératives. Par contre, le fonctionariat tient le premier rang. Le gouvernement, dit le professeur Hans Delbrück, dans son livre *Regierung und Volkswille*, est exercé par le monarque avec le concours des fonctionnaires et des officiers (*Beamtenum und offizierkorps*). L'assemblée élue n'a qu'un droit de lointaine surveillance et de con-

trôle dépourvu de sanction : c'est ce qui différencie l'Allemagne des pays parlementaires où l'Assemblée donne l'impulsion. Au-dessous du monarque, conclut Hans Delbrück, il y a dans l'État deux grands éléments : l'intelligence politique organisée, incarnée par le Beamtenrat, la grande masse, représentée par le Reichstag. *Mens agit moles* : l'intelligence doit diriger la masse, la bureaucratie doit diriger le pays.

Le recrutement des ministres parmi les fonctionnaires comporte donc la prédominance, dans la nation, d'une bureaucratie incontrôlée. Nous avons reconnu que le système bureaucratique n'est pas absolument dénué d'avantages : nous concédons que dans des circonstances données de temps, de pays et d'hommes, il peut s'adapter aux besoins du pays. Par exemple, après la crise révolutionnaire, la Terreur et le désordre du Directoire, la bureaucratie napoléonienne a été le corset de fer dans lequel la France s'est remise. Mais un Napoléon est un grand accident dans l'histoire du monde. Sous son impulsion exceptionnellement énergique, la bureaucratie rendit son maximum de services. Il pouvait faire sentir son autorité toujours présente de façon, suivant son magnifique programme, à « faire place aux talents ».

Dans l'ordinaire des circonstances, des temps et des hommes, lorsqu'elle n'est pas dominée par des circonstances ou des hommes exceptionnels, la bureaucratie incontrôlée tend à produire des inconvénients bien connus : vanité, esprit de corps, particularisme d'une administration à l'égard des autres, stagnation, inertie, gérontocratie, formalisme, paperasserie, méconnaissance des talents, tous ces vices, enfin, que Gogol a terriblement raillés dans sa comédie du *Réviseur* ; sans doute, on ne peut pas argumenter contre la bureaucratie de l'exemple de la bureaucratie russe, que l'absence de contrôle précipitait dans la corruption ou dans la nullité ; car, si la bureaucratie de ce pays a été la plus détestable des bureaucraties, la démocratie de ce pays, à la fin de cette année 1917, menace d'être la plus détestable des démocraties. Cependant, l'exemple russe

nous donne, par l'exagération de ses vices, une idée de ces vices eux-mêmes. Elle n'a même pas réussi à créer de la stabilité : en moins d'un mois (décembre 1915-janvier 1916), nous avons vu se succéder Sturmer, Trépoif, Galitzine. Il nous apprend qu'aux luttes et aux clientèles de parti du régime parlementaire, la bureaucratie substitue les rivalités de personnes et les luttes d'influence qui valent encore moins. Il nous montre enfin comment l'absence d'idées politiques chez les gouvernants peut conduire un pays aux abîmes. Certes, le premier élément de l'existence d'une nation, c'est une bureaucratie fortement organisée, solidement assise ; sans elle, la vie quotidienne de l'État est intermittente, chaotique, impossible ; elle conserve les traditions, assure la permanence de l'État ; un État peut vivre des mois sans Chambres, mais pas un seul jour sans bureaucratie : elle est la charpente, l'ossature du pays. Ses défauts ne sont que l'exagération de ses qualités : la routine est la caricature de la tradition, le formalisme est la déviation de la prudence. Il faut une forte bureaucratie mais fortement contrôlée. Or, le contrôle ne peut être exercé que par une autorité extérieure au contrôlé : le technique doit être contrôlé par le politique. Mais l'objection capitale contre le recrutement des ministres dans les fonctions publiques, c'est le caractère qu'il imprime au personnel ministériel lui-même.

Certes, il est très loin de ma pensée de recommencer, après Balzac, une psychologie dénigrante du fonctionnaire ; de montrer ces obscurs rouages de préposés à un travail lilliputien, toujours le même ; recevant des impulsions, sans en donner, dans l'immense machine qu'ils n'ont pas agencée. Il est très loin de ma pensée d'en conclure que l'administration d'un grand pays comme la France est moins apte que le commerce, l'industrie, ou la finance à produire de grands administrateurs, de puissants cerveaux d'organisation, des hommes vraiment supérieurs. Ce serait contraire à la vérité ; ce serait contraire à cette simple constatation que les grandes entreprises privées se disputent les

inspecteurs des finances, les membres du Conseil d'État, les ingénieurs de l'État... Mais il n'en est pas moins vrai qu'à prendre exclusivement les ministres parmi les fonctionnaires, on s'expose à donner au gouvernement un caractère particulier. La compétence technique qui appartient évidemment au fonctionnaire devenu ministre, n'est pas liée nécessairement à l'aptitude politique et à la vaste intelligence des grands problèmes intérieurs et des difficultés internationales. Lorsqu'on s'élève dans l'échelle de l'organisation politique, on arrive à un moment où il ne suffit plus d'être parfaitement au courant des détails d'un service pour le bien diriger. C'est la compétence politique qui devient nécessaire. Or, il n'y a pas de raison particulière pour que le don de l'homme d'État soit le privilège des fonctions publiques ; et si on se confine dans cette catégorie pour le choix des ministres, on se condamne au risque d'avoir des ministres qui aient les qualités de fonctionnaires et à qui manque la « compétence » spéciale de la fonction gouvernementale. Ainsi, M. de Bethmann-Hollweg a pu avoir les excellentes qualités de l'administrateur ; il lui a manqué certainement quelques qualités de l'homme d'État ; le coup d'œil mondial, l'aisance au milieu des difficultés, le sang-froid dans les discours, l'art de manier la presse et l'opinion publique, peut-être la connaissance du peuple qu'il était appelé à gouverner. Il n'est pas impossible que certains départements ministériels, surtout dans des petits États, comme les États-membres d'une confédération, puissent être gérés avec avantage par de bons bureaucrates. Mais on ne tarderait pas à s'apercevoir des inconvénients de ce système étendu jusqu'aux personnages appelés à diriger de haut les destinées d'un grand pays. Et par là sont expliqués bien des caractères saillants de la politique de l'Allemagne au cours de ces dernières années : une incontestable supériorité dans la préparation bureaucratique des détails, heureusement compensée par de lourdes fautes politiques et diplomatiques. Nous sommes autorisés, dans la mesure même où nous en souffrons, à admirer l'« organisation » allemande : nous devons

nous féliciter qu'elle n'ait pas été servie par un système de gouvernement aussi parfait. On ne peut pas tout avoir. Et c'est ainsi que l'Allemagne avait très bien préparé, au point de vue administratif, la *Weltpolitik*, mais que, par une infériorité, qui a servi le monde en cette occasion dans la préparation gouvernementale, la politique mondiale de l'Allemagne a abouti à dresser le monde contre cette nation. Les fautes d'organisation sont graves : les fautes politiques sont capitales. La prédominance absolue du technique sur le politique a abouti en Allemagne à une belle organisation des détails, et à des erreurs colossales sur les ensembles (la France décomposée ne résistera pas ; la Belgique laissera passer ; l'Angleterre ne fera pas honneur à son obligation de garantie à l'égard de la Belgique ; d'ailleurs, elle n'a pas d'armée ; l'Italie suivra ; l'Amérique laissera faire...). Certes, il nous manque encore le recul de l'histoire : cependant, il nous semble qu'avec des fonctionnaires hiérarchiques promus au sommet comme M. de Bethmann-Hollweg ou son successeur, que certains de ses compatriotes appelèrent « Michaelis le Petit », l'Allemagne a vu de près le jour prédit par Bismarck dans sa parole célèbre : « Le jour où un bureaucrate prussien, un vrai, sera chancelier de l'Empire, malheur à l'Allemagne ! » C'est beaucoup moins par elle-même que l'Allemagne a été sauvée que par la plus ignominieuse des trahisons que l'histoire ait connues.

D'ailleurs, bien des Allemands se rendaient compte, depuis quelques années, que les ministres doivent être autre chose que des bureaucrates ou des aides de camp civils du prince (*Ziviladjutanten*), pour être de véritables hommes d'État (*Wirkliche Staatsmänner*), ayant conscience des besoins et des aspirations du pays¹.

1. Wiemer au Reichstag, 10 novembre 1908. *Stenographische Berichte*, t. CCXXXIII, p. 5384. Voir aussi Hugo Fross. *Das deutsche Volk und die Politik*, Iéna, 1915. L'auteur examine ce problème posé par la guerre mondiale : d'où vient, en Allemagne, la disproportion évidente entre les succès militaires et les résultats politiques ? pourquoi l'Allemagne a-t-elle si peu de véritables hommes d'État ? (*Wirkliche politische Führer*). Est-

La guerre semble avoir précipité ce mouvement d'opinion. Elle a entraîné la collaboration, qui, dans les circonstances que l'on connaît, doit prendre le nom de complicité, entre le peuple et ses gouvernants. Certes les réformistes allemands ne manquent pas de faire l'opposition, qui est pour eux un nouveau sujet d'orgueil, entre la compétence spécialisée des ministres de l'Empire ou des États, et l'amateurisme omniscient des politiciens français. Mais — et l'idée se fait jour dans les quotidiens et pénètre progressivement l'opinion — ils regrettent aussi que l'Allemagne soit privée des services d'hommes d'État professionnels comme la France en possède et qui ont remporté contre leur pays des succès politiques ou diplomatiques ; ils reconnaissent que les Chambres sont aussi d'excellentes écoles pour les hommes d'État, qui y acquièrent la connaissance proprement politique des affaires et des hommes, et peuvent ainsi apporter au gouvernement un esprit plus large que les ministres qui ont fait leur apprentissage dans l'air, un peu confiné, des bureaux. Sans doute, la majorité du peuple allemand ne suit pas encore les socialistes gouvernementaux et les progressistes qui, par leurs organes comme le *Vorwärts*, la *Frankfurter Zeitung*, le *Berliner Tageblatt*, réclament l'introduction intégrale du régime parlementaire, c'est-à-dire l'institution d'un ministère exclusivement émané de la majorité parlementaire et obligé de se retirer devant la volonté de cette majorité¹ ; mais elle s'éloigne aussi

ce que les Allemands sont décidément, par les fatalités de leur race, un peuple impolitique ? L'auteur ne le pense pas. Il croit que tout le mal vient du gouvernement de la nation par une bureaucratie qui lui est étrangère et supérieure, et par l'absence de collaboration du peuple à son gouvernement. Le parlementarisme allemand a fourni jusqu'ici l'occasion de discours politiques, non d'actes politiques. La formule de la politique intérieure de l'Allemagne doit désormais être celle-ci : identité du peuple et de l'État, le peuple-État dans l'État-peuple. C'est la formule même du régime parlementaire.

1. Dans le *Berliner Tageblatt* du 7 août 1917, M. Theodor Wolff constate avec aigreur : « Le peuple allemand est le seul peuple civilisé de la terre qui n'exerce aucune influence directe ou indirecte sur le choix de ceux qui le gouvernent, et ainsi il est livré, sans défense, à une destinée qu'il ne fait pas

des conservateurs obstinés, comme le député Kreth, qui restent fidèles au système du recrutement bureaucratique des ministres, sous le prétexte que les bureaucrates sont seuls de bons administrateurs. Elle tend à suivre la doctrine transactionnelle du centre, qui tient le milieu entre ces deux extrêmes : il s'agirait de teinter le gouvernement de parlementarisme en appelant aux hautes fonctions gouvernementales *quelques* représentants investis de la confiance des grands partis.

D'ailleurs, cette *parlamentarisierung* du gouvernement a été partiellement réalisée, sur une échelle, il est vrai, extrêmement restreinte. Au commencement du mois d'août 1917, M. Spahn, leader du centre catholique au *Reichstag de l'Empire* a été appelé au ministère prussien de la Justice ; tandis que M. von Krause, député national-libéral au Landtag prussien et vice-président de cette assemblée, était mis à la tête de l'office impérial de la justice. M. Hoesch, député au Landtag prussien était nommé « directeur ministériel » de l'Agriculture. En même temps un socialiste, étranger, il est vrai, au Parlement, mais aussi à l'Administration, M. Augustus Muller, recevait le titre de sous-secrétaire d'État impérial. C'était tout. Les autres ministres, véritables inconnus au point de vue politique, étaient de simples fonctionnaires prussiens à tendances conservatrice dont la carrière était la même que celle des autres administrateurs¹. C'était peu, et c'était moins encore si l'on considérait et la personnalité des nouveaux ministres et les fonctions qui leur étaient attribuées : c'était certainement une intention préméditée qui faisait passer un député d'Empire à un ministère prussien et un député prussien à un ministère d'Empire : ce chassé-

lui-même. Heureuse ou malheureuse, cette destinée peut, à l'occasion, le conduire aux catastrophes. »

1. Ainsi M. Walraf, premier bourgmestre de Cologne, était nommé chef du département politique à l'office impérial de l'intérieur. Un autre bourgmestre, M. Schwander était nommé au département du ravitaillement au même office : enfin, conformément à la tradition, un diplomate (M. de Kuhlmann) était aux Affaires étrangères : un amiral à la Marine (von Capelle) ; et un général au ministère prussien de la Guerre (von Stein).

croisé avait pour objet d'empêcher de se former un précédent d'après lequel les ministres seraient pris dans la majorité parlementaire. Il faut ajouter que M. Spahn est magistrat de carrière, président de la Cour d'appel de Francfort, donc fonctionnaire prussien ; que M. Augustus Muller, sozialdemokrate militant, et qui s'était distingué dans l'organisation des coopératives de Hambourg, était chargé, depuis la guerre, du ravitaillement en viande, et siégeait, comme membre du comité directeur, dans l'office de l'alimentation. C'était donc une sorte de fonctionnaire provisoire apte, en cette qualité, à être appelé à de provisoires fonctions ministérielles. D'ailleurs, jusqu'à ce jour tout au moins, les parlementaires devenus ministres sont, à ce titre, devenus des fonctionnaires comme les autres : délégués au Bundesrat, ils ont dû donner leur démission de député, pour le motif constitutionnel que le ministre peut recevoir des ordres impératifs de son prince, et que, dans ces conditions, pourrait s'élever un conflit de conscience entre ses devoirs de fonctionnaire et ses devoirs de représentant.

L'avènement de M. Hertling au poste de chancelier, à la fin du mois d'octobre 1917, a marqué un nouveau pas dans l'accession des hommes politiques proprement dits au gouvernement allemand. C'est la première fois, depuis qu'elles existent, que les fonctions de chancelier sont confiées à un politicien de profession comme ceux qui assument les fonctions gouvernementales en Angleterre et en France. Le Bavarois Hertling n'est pas le ministre bureaucrate du type prussien. Sans doute, il est professeur, comme le sont souvent les ministres d'Autriche. Mais son titre véritable au premier poste de l'Empire, c'est d'être un vieux routier du parlementarisme. Au moment de sa nomination, il était, depuis trente-sept ans, député au Reichstag. Il avait été, pendant trois ans, chef du centre, c'est-à-dire du parti le plus nombreux de la majorité dans cette assemblée. Il était enfin, depuis le 5 mars 1912, premier ministre bavarois et s'était encore imposé pour ce poste au prince régent Luitpold par sa qualité de chef du centre au

Landtag, alors que ce parti venait de triompher aux élections de février¹.

D'autre part, M. de Hertling n'accepte le pouvoir que s'il est lui-même agréé par le Reichstag. Or, une des conditions mises par la majorité parlementaire à l'acceptation du chancelier, c'est que celui-ci prenne comme collaborateurs un certain nombre de parlementaires libéraux. Ceux-ci, en devenant ministres, ne sont donc plus les serviteurs de l'Empereur, librement nommés par lui, mais les représentants de leur parti au Gouvernement. C'est dans ces conditions que la succession du vice-chancelier Helfferich a été confiée à « l'homme de confiance » du parti progressiste, von Payer, élu pour la première fois au Reichstag en 1877 et qui y représente sans interruption une circonscription du Wurtemberg depuis 1890. En même temps le docteur Friedberg, professeur de législation financière à l'Université de Halle, et chef de la fraction nationale libérale à la diète prussienne où il siège sans interruption depuis 1886, devenait vice-président du ministère d'État (prussien). Ces deux personnages s'ajoutaient aux autres parlementaires introduits au Gouvernement par Michaëlis.

La fameuse parlementarisation sur laquelle l'Allemagne a appelé l'attention du monde se réduisait donc à une minuscule goutte d'huile démocratique versée dans les immenses rouages de l'administration impériale. Il n'en reste pas moins que, même ainsi réduite, elle reste intéressante comme symptôme. La guerre conduit l'Allemagne à atténuer le recrutement exclusivement bureaucratique de ses ministères, tandis qu'elle amenait la France à renoncer au recrutement exclusivement politique¹.

1. Il faut noter toutefois que M. de Hertling avait tenu à atténuer le caractère parlementaire de sa nomination. Le 5 mars 1912, en se présentant pour la première fois devant la Chambre bavaroise, il précisa : « Je n'ai pas été appelé au pouvoir parce que j'étais le chef du centre, mais *malgré que je le fusse*. Cependant, j'appliquerai au pouvoir les principes que j'ai toujours défendus ». Joseph-Barthélemy, *Les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, p. 197.

De ces deux mouvements en sens inverses se dégage peut-être un enseignement sur lequel nous ne tarderons pas à nous expliquer.

CONCLUSION DU CHAPITRE III

L'expérience et le raisonnement confirment donc le mode traditionnel du recrutement des ministres dans le régime parlementaire. Il y a des motifs de première importance qui militent en faveur de cette tradition : notamment le choix des ministres dans le Parlement assure une collaboration plus étroite de la nation et de son gouvernement ; d'autre part, les ministres s'oi-gnent, dans le milieu parlementaire, de l'huile sainte du suffrage et y puisent l'autorité nécessaire à leur mission de gouvernants. Mais encore, et c'est là le point qui nous intéresse ici d'une façon particulière, une raison de rester fidèle au recrutement parlementaire des ministres, c'est qu'il n'y a pas une autre formule susceptible de fournir plus sûrement des gouvernants ayant, à un degré plus élevé, la *compétence spéciale* qui est exigée d'eux². On a réclamé, à cor et à cris, des techniciens, des spécialistes. On a applaudi, avec fracas, à

1. Dans le cabinet Briand, du 12 décembre 1916, M. Claveille, haut fonctionnaire du ministère des Travaux publics était nommé sous-secrétaire d'État aux transports. Dans le ministère Painlevé du 11 septembre 1917, le même personnage est promu ministre des Travaux publics et conserve ces fonctions dans le cabinet Clemenceau (novembre 1917). — C'était d'ailleurs bien loin d'être une innovation dans le régime parlementaire français ; ce n'est que par exception que les chefs de nos départements militaires n'ont pas été des généraux ou des amiraux, c'est-à-dire, somme toute, des fonctionnaires d'une hiérarchie spéciale. Mais la troisième République a connu encore au ministère des Affaires étrangères deux diplomates de carrière, M. Flourens et M. Hanotaux, et, au ministère de la Marine, un membre du Conseil d'État, M. Picard.

2. En sens inverse les études de M. Sembat, réclamant la séparation des portefeuilles et du Gouvernement, dans *La Renaissance*, 20 décembre 1913, 24 mars et 11 avril 1914 : et Georges Lachapelle, *L'Œuvre de demain*, 1917, p. 241.

la nomination de MM. Claveille et Loucheur. Ce n'est là qu'un engouement passager ; après la guerre, en temps normal, l'opinion accueillerait sans doute froidement les business men qui, après fortune faite, offriraient de se consacrer au service du pays dans les fonctions gouvernementales ; d'autre part, la faveur qui a accueilli l'élévation d'un fonctionnaire à la dignité ministérielle ne provenait pas d'un préjugé favorable aux fonctionnaires : elle était plutôt faite d'un sentiment de défaveur contre les parlementaires. Il faut se méfier des opinions faites d'une hostilité contre des hommes ou des institutions.

§ I.

On ne peut s'empêcher d'être frappé de ce fait que l'Angleterre, les États-Unis, la France, afin de faire face aux difficultés exceptionnelles soulevées par la guerre mondiale, ont partiellement renoncé au recrutement exclusivement politique de leur personnel gouvernemental. Et personne ne conteste que cet appel aux spécialistes a été conforme aux intérêts du pays. Dans bien des cas, il sera utile de faire une place aux techniciens et aux spécialistes ; mais il serait, à mon sens, néfaste, que dans notre pays, cette place fût la première. Et un fait qui nous met sur la voie de la vérité, c'est que les ministres techniciens se considèrent eux-mêmes comme des sortes de ministres de seconde classe, ne participant pas à la direction de la politique générale et cantonnés dans leur spécialité. Le 26 septembre 1917, à une phrase odieuse d'un député sur la coopération américaine, le ministre des Transports répondit, mais après s'en être fait sommer et en s'excusant : « Je ne puis être chargé de m'expliquer sur la coopération des alliés, n'étant ni président du Conseil, ni ministre des Affaires étrangères. *Je ne suis qu'un simple technicien m'occupant des transports* ». Le technicien est à sa place à la tête d'un ministère technique : il pourra parfaitement être déplacé ailleurs. M. Helfferich a

réussi aux Finances, il a échoué dans un ministère politique.

On n'a pas le droit de priver la France du concours des spécialistes éminents qu'elle compte en si grand nombre dans toutes les branches de l'activité, sous le prétexte qu'ils sont étrangers au Parlement. La guerre et l'après-guerre soulèvent des problèmes d'organisation et des questions économiques qui défient les improvisations des amateurs. Mais il ne faut pas oublier que pour être viable, pour avoir l'autorité nécessaire, pour gouverner, en un mot, le ministère, doit avoir, dans la démocratie, qui est le fait, par l'intermédiaire du Parlement, la confiance de la nation. Les principaux et les plus nombreux ministres doivent, pour ce premier motif, être les hommes de confiance du Parlement. Ce n'est qu'une place restreinte qui peut être laissée par conséquent aux spécialistes non parlementaires dans les conseils du Gouvernement. L'Allemagne a souffert de ne pas suffisamment associer son Parlement à son Gouvernement; pour la France, au contraire, le mal est venu du défaut d'utilisation raisonnée des forces nationales. C'est, comme il arrive le plus souvent, dans la solution transactionnelle que se trouve la vérité. Peut-être la combinaison la meilleure serait-elle de constituer un ensemble de sous-secrétariats techniques, ayant un certain caractère de permanence, et que l'on confierait à de grands commerçants, à des capitaines d'industrie ou à ces représentants, beaucoup plus nombreux qu'on n'est parfois porté à le croire, de cette grande administration qui ne se laisse pas paralyser par la routine et sait s'adapter aux grands besoins nationaux.

Encore, et c'est ici un point capital, est-il nécessaire qu'en sus de sa compétence technique, le spécialiste possède la *compétence ministérielle ou gouvernementale*. Car, on parle beaucoup de la compétence, mais on s'abstient de la définir. Elle reste alors simplement un de ces mots abstraits dans lesquels s'expriment de vagues mécontentements. On a attribué des fautes aux ministres parlementaires : alors, on veut des *compétences, des gens du métier!* Et c'est parfait!

Mais quelles compétences ? Des gens de quel métier ?

Il y a d'abord quelques postes gouvernementaux qui, sans difficulté, exigent une compétence spécialement politique, des titulaires dont le principal métier soit la politique : c'est par exemple la présidence du Conseil et le ministère de l'Intérieur. Quel est le « métier » qui peut bien préparer au ministère de l'Intérieur ? Ce n'est pas celui de préfet. Le titulaire de ce portefeuille doit trancher chaque jour des dizaines et des dizaines de petites questions dont chacune, considérée isolément, ne présente pas grande importance, mais qui peuvent, chacune de leur côté, créer des incidents dont l'ensemble fera un malaise ; il faut à ce ministre du coup d'œil, du tact, et cette rapidité de décision qui ne s'acquiert pas dans les situations subordonnées. Mais ce n'est pas tout : il y a un Parlement, une majorité parlementaire dont le ministre doit maintenir la cohésion par mille moyens infiniment « délicats » ; il y a aussi une presse, surtout une grande presse parisienne, dont l'influence sur l'opinion, sur la politique, par conséquent, peut être considérable et que le ministre de l'Intérieur a le devoir, dans la mesure du possible, d'orienter, au besoin en graissant quelques girouettes, dans le sens de l'ordre public et de l'intérêt général. Le métier de ministre de l'Intérieur est essentiellement politique.

Il est évident d'autre part que la spécialité purement technique n'est pas un titre aux autres fonctions ministérielles : l'ingénieur le plus habile à tracer les plans d'un pont et à calculer la résistance des matériaux n'est pas nécessairement désigné pour le ministère des Travaux publics ; le commerçant le plus heureux ferait peut-être un fort médiocre ministre du Commerce ; l'illustre mathématicien Poincaré, une des gloires incontestables de la science française, se serait sans doute refusé si on lui avait offert le ministère de l'Instruction publique ; le succès dans la direction d'une écurie d'élevage ne prédestine pas au ministère de l'Agriculture, etc. Il faut distinguer en effet entre la compétence du spécialiste, de l'« expert » comme disent les Anglais, et celle de l'organisateur. L'« expert » n'est

pas nécessairement un bon organisateur. Le rôle de l'organisateur est de bien savoir se servir de l'expert¹. La compétence, qu'on doit exiger d'un ministre, c'est la compétence de l'administrateur, de l'organisateur, du *chef*, du *gouvernant*. C'est par leurs qualités de chefs qu'ont réussi chez nous MM. Claveille et Loucheur. Ce n'est pas à raison de leur science d'ingénieur. Ils ont la compétence de l'homme de gouvernement, l'imagination fertile, l'énergie dans la décision, le discernement dans le choix des hommes, le don du commandement. M. Loucheur, sans se bercer à la vaine musique des mots, sait même par la simple éloquence des idées et des faits, par la séduction d'un esprit clair et précis, produire sur les assemblées la plus vive impression et exercer sur elles une véritable autorité². Ils sont parfaitement, suivant une expression dont on a beaucoup abusé, les « hommes de la fonction », parce qu'ils ont les aptitudes spéciales exigées par la fonction.

Il en est de même d'ailleurs des grands business men appelés à collaborer avec M. Lloyd George. Ce ne sont pas des *spécialistes*, ce sont des organisateurs, des hommes heureux, des chefs, qui entraînent le succès avec eux, et ont *l'intelligence générale suffisante* pour réussir à la tête des entreprises les plus diverses. Lord Rhondda est à la tête de plus de trente entreprises ; ce n'est pas un spécialiste, c'est un chef : il a la compétence spéciale de la fonction gouvernementale. On peut dire la même chose de M. Loucheur, que l'on a considéré si peu comme un spécialiste qu'on l'a chargé des entreprises les plus étrangères à sa spécialité et notamment du ravitaillement en charbon : c'est qu'on lui a reconnu des *qualités éminentes, mais susceptibles d'être utilisées dans les directions les plus diverses*, et qui s'opposent par conséquent aux qualités proprement dites du spécialiste. Le grand homme d'affaires est celui qui réussira à la tête des affaires les plus diverses ; le spé-

1. Voir le discours de M. Lloyd George aux Communes, 23 juin 1915.

2. Son exposé du 20 juillet 1917 fut salué à plusieurs reprises des unanimes applaudissements de la Chambre.

cialiste reste cantonné dans sa spécialité. M. Lloyd George, qui a montré un si louable souci des compétences, a offert la direction de l'aviation à un grand journaliste, lord Northcliffe, parce qu'il lui reconnaissait des qualités de chef¹.

§ 2

Mais ces qualités exceptionnelles d'intelligence, de caractère et de volonté ne sont pas le privilège d'une catégorie de citoyens. On ne peut pas affirmer *a priori* qu'elles ne se trouvent pas chez un certain nombre de membres du Parlement. Il faut choisir les ministres dans le Parlement pour des motifs divers de contrôle, d'harmonie constitutionnelles, de confiance réciproque entre les pouvoirs : mais aussi parce qu'on peut y trouver la véritable compétence gouvernementale.

Pourquoi nier l'évidence et ne pas reconnaître que le Parlement est une des meilleures écoles des hommes d'État ? Est-ce que les questions juridiques, économiques, financières n'y sont pas étudiées à la fois de haut et sous un aspect pratique ? Est-ce que ce n'est pas à la Chambre qu'aboutissent tous les vœux, toutes les réclamations, toutes les aspirations du pays ? Est-ce que le contrôle politique et le contrôle budgétaire ne sont pas une des meilleures écoles pour apprendre les besoins de l'administration et en connaître les vices ?

1. Lord Northcliffe a d'ailleurs refusé, pour accepter plus tard une fonction plus directement en rapport avec ses occupations habituelles : celle de chef de la propagande. M. Asquith, ayant critiqué cette nomination, M. Lloyd George a élargi le débat et a posé nettement devant la Chambre des communes (11 mars 1918) tout le problème de la participation des journalistes au Gouvernement : « La véritable question en jeu est de savoir si les propriétaires de journaux doivent être exclus du Gouvernement. Personne n'a osé soutenir qu'ils dussent être exclus. En France, le chef du Gouvernement est propriétaire d'un journal qu'il rédigeait avant de devenir premier ministre et dont il continue à être le propriétaire. Son ministre des Affaires étrangères est l'un des plus distingués journalistes de France ; et, en Italie, un des membres peut-être l'un des plus influents du Gouvernement dirige des journaux ».

Je ne veux pas entreprendre ici l'éloge de l'incompétence. Mais, avec des nuances que je me propose de préciser dans la suite, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'avoir une connaissance approfondie des détails d'un ministère pour le bien diriger. Pitt ne connaissait pas les questions, son père non plus : ce furent cependant de grands ministres. Il en est de même de Villèle, de Guizot, de Thiers, de Freycinet... Leur intelligence proprement gouvernementale, leur compétence spécialement ministérielle leur permettait de trouver la solution juste lorsque les problèmes leurs étaient exposés par les techniciens qui leur étaient subordonnés.

On attache souvent une importance exagérée à la direction première que les hommes, devenus ministres ou sur le point de le devenir, avaient donnée à leur vie. Il y a un apprentissage spécial de l'homme d'État qui se fait surtout dans les affaires publiques. Richelieu et Talleyrand étaient d'Église : ce furent de grands hommes d'État. La vie de Villèle fournit bien le modèle de la formation de la compétence spéciale chez le ministre parlementaire. Rien, pendant toute la première partie de sa vie, ne semblait le destiner à un rôle politique. Embarqué comme élève de marine sur un vaisseau du roi, il va à l'île Bourbon, où il reste et se marie. Rentré en France, il devient maire de sa petite commune, puis de Toulouse, ensuite député à la Chambre de 1815. Quand il entra dans le ministère Richelieu, nous dit Pasquier dans ses *Mémoires* t. V, p. 277, il affectait une extrême simplicité, disant en toute occasion qu'il ne savait rien et avait beaucoup à apprendre, ce qui était vrai, et ce qui ne l'empêche pas d'ailleurs de prendre une part fort active dans les discussions du Conseil et d'intervenir dans toutes les affaires. Il ne les voyait jamais par le côté élevé, mais avec un grand bon sens et sans apparence de préjugés. Cette sûreté de jugement était d'autant plus remarquable, qu'il n'était aidé d'aucune instruction ; dans chaque question nouvelle, il avait son éducation à faire, mais la faisait vite. Ceux qui lui ont reproché son « ignorance » ne se sont pas aperçus qu'ils mettaient en saillie la

trait le plus remarquable de sa nature... Il n'a rien appris dans les livres, il s'est formé par l'observation et l'expérience. Il n'avait jamais lu un livre traitant de l'administration et de l'économie politique ; on s'en aperçoit d'ailleurs dans ses discours de 1815 et de 1816 ; dans les années suivantes, il apprend, dans les commissions, le mécanisme financier ; en 1819, il est le cerveau le plus puissant du parti royaliste ; dès 1821, il est sans contredit un homme d'affaires, un homme d'État de premier ordre. Marin, colon, propriétaire campagnard, maire de sa petite commune, puis de Toulouse, député ignorant mais travailleur, bon ministre de second plan, ensuite homme d'État : telle est l'évolution d'un ministre dont la politique fut certes des plus discutables, mais que personne ne songe à traiter d'incapable, à qui on ne peut refuser la *compétence* ministérielle : c'est le Parlement qui avait été son école. De même, si l'on recherchait quels ont été, sous la Troisième République, les meilleurs successeurs de Villèle au ministère des Finances, on trouverait un professeur de philosophie, un journaliste, un propriétaire campagnard, un filateur...

Les quatre ministres de la Marine qui marquent dans notre histoire sont : un commis de ministère, Colbert ; un intendant du Limousin, Turgot ; un négociant bordelais, Théodore Ducos (1851-1855) ; un grand seigneur, le duc de Chasseloup-Laubat (1860-1867). Colbert fut le créateur de la première grande flotte française ; cette flotte est détruite à la Hogue et reconstituée par Choiseul, général et diplomate ; Turgot, intendant et publiciste, ignorant des choses de la marine, les connaît en un an d'études et porte la flotte à une puissance supérieure à celle qu'elle avait atteint sous Colbert. — Théodore Ducos préside à la transformation de la marine à voiles à la marine à vapeur ; un grand nombre de règlements encore en vigueur sont son œuvre. Sous la troisième République, Barbey, industriel de Mazamet, Lockroy, journaliste et écrivain de théâtre, Burdeau, professeur, Thomson, homme d'affaires, ont été, comme *ministres de la Marine*, aussi compétents que

bien des amiraux. Mais le plus malheureux des ministres de la Marine est un amiral, le duc Decrès, qui présida à Trafalgar (3 octobre 1801).

Voilà plusieurs modes de recrutement expérimentés en France pour le même portefeuille des Affaires étrangères : on prend un technicien, en dehors du Parlement : c'est M. Hanotaux ; on choisit un technicien, qui est en même temps parlementaire : c'est le cas de M. Stephen Pichon, sénateur, mais ancien ambassadeur de France ; on confie cette haute fonction à un homme d'État qui s'est livré à une étude spéciale de la politique étrangère, et qui y a acquis une compétence reconnue : c'est le cas de M. Delcassé.

Il y a aussi la combinaison qui consiste à confier ces fonctions à un homme d'État, qui, sans être un spécialiste des Affaires étrangères, occupe cependant dans le pays une situation éminente et à le « doubler » d'un haut technicien : c'est ce qui a eu lieu lorsque M. Briaud s'est installé au quai d'Orsay en prenant, comme secrétaire général, M. Cambon, ancien ambassadeur à Berlin et une des personnalités les plus remarquables de notre personnel diplomatique. Peut-on affirmer qu'il y a un système meilleur que les autres ? Et ne voit-on pas que la solution dépend, avant tout, des circonstances, des besoins du moment, et surtout des ressources en hommes qu'offre chacune des catégories que nous venons d'indiquer. Ne vaut-il pas mieux, par conséquent éviter toute règle *rigide* qui empêcherait certaines compétences de se mettre au service du pays. Il vaut mieux conserver une règle souple, mais en perfectionnant les institutions de façon à empêcher certaines influences de se faire sentir d'une façon excessive.

Les règles rigides ont leur place dans les sciences mathématiques ou physiques ; dans les sciences de la vie, elles aboutissent à l'absurdité.

§ 3.

Je veux dire qu'il n'y a pas une règle particulière de sélection qui assure mieux la compétence ministérielle

que le principe traditionnel de recrutement du régime parlementaire. Mais que tout soit pour le mieux dans le meilleur des mondes, qu'il n'y ait rien à faire pour la réforme des mœurs ou des institutions : c'est bien loin de ma pensée.

Un auteur anglais a écrit que le recrutement du personnel gouvernemental en Angleterre, au cours des vingt années qui ont précédé la guerre, se caractérise par un *dédain cynique des capacités*¹. Et il précise que les capacités qui ont été négligées sont des capacités techniques doublées de la compétence politique, c'est-à-dire, de véritables compétences ministérielles.

Ce système, qui met un grand seigneur à la direction des postes et un quasi-illettré à la tête de l'Éducation, est fondé sur la considération exclusive de l'intérêt de parti au détriment de l'intérêt national : on se préoccupe exclusivement des services qu'un homme peut rendre à son parti : c'est pour ce motif que les électeurs l'envoient à la Chambre, et qu'à un second degré les combinaisons parlementaires le mettent indifféremment à un fauteuil ou à un autre. Le prestige de certains ministères étant plus grand que celui de certains autres, les plus ambitieux aspirent naturellement aux postes les plus élevés, sans se demander s'ils sont aptes à mieux servir le pays. En Angleterre, l'attrait du prestige plus grand se double d'ailleurs de l'avantage d'un traitement plus élevé². Ce *cynical neglect of experts* a produits des résultats incontestablement fâcheux.

Il y a eu des hommes portés au sommet et dont la carrière demeure un insondable mystère. Sans avoir rien fait, ils ont tout obtenu. Entrés une première fois dans un cabinet par une sorte de coup du hasard, on

1. Auditor Tantum, *The new Government*, dans *Fortnightly Review*, janvier 1917, p. 41.

2. En Italie, jusqu'au ministère Boselli (juin 1916), une sorte de droit parlementaire coutumier faisait intervenir dans le recrutement des ministres, en outre des considérations de parti, des considérations régionales : il fallait que les régions diverses du pays fussent mises en balance, et que sous peine de chute, un ministère s'équilibrât en poids égal du Nord et du Midi.

les a vus se pousser peu à peu au premier plan par un avancement régulier, et en quelque sorte au bénéfice de l'ancienneté, et, prendre figure, alors que tout le monde se demandait ouvertement pourquoi, de personnages indispensables dans la République. Il y a eu des hommes qui paraissaient solidement installés dans les sphères gouvernementales, et qui se sont usés tout d'un coup (M. Viger, M. Charles Dupuy...) et il y a eu d'autres hommes qui ont été inusables : l'historien sera bien embarrassé d'expliquer ces fortunes diverses.

Il y a eu, tout au moins dans la tenue, dans les formes extérieures, une exagération du parlementarisme : il a semblé que la grâce parlementaire suffisait à tout, qu'elle donnait droit à tout, et que quand on la possédait, il n'était pas besoin de titres supplémentaires. Alors, en présence de certaines nominations qui semblaient dues à un coup de dés, chacun se dit : Pourquoi pas moi ? Et le chœur des témoins, rendus sceptiques par l'expérience, riposte : Au fond, pourquoi pas lui ?

Les dosages parlementaires et les combinaisons de clientèle l'emportent sur les considérations de capacité. Un jeune député ambitieux, avant de se décider pour un des nombreux groupes aux frontières indécises dans lesquels se pulvérise la matière parlementaire, se demande : « M'inscrirai-je à ce groupe rose tendre, parce qu'il est peu nombreux, et que, lorsqu'un portefeuille lui sera attribué, mes chances seront plus grandes de le recueillir, ou bien, entrerais-je à ce groupe rouge vif, quoiqu'il soit plus nombreux, parce que les hommes marquants y sont plus rares, et que je me rangerai ainsi parmi ses rares ministrables ? » Cruelle alternative !

On rêve d'une forte organisation des grands partis, dans laquelle des chefs reconnus et respectés surveilleraient l'éclosion des jeunes talents, aideraient leur carrière, et les pousseraient progressivement jusqu'aux grands emplois. Ainsi serait assuré le recrutement du personnel gouvernemental. Peut-être cette politique fut-elle celle des grands partis jusqu'aux environs de l'année 1890... Il y a en effet des qualités exigées, pour

les fonctions ministérielles : n'importe qui n'est pas bon à n'importe quoi.

Les qualités toutes spéciales exigées des ministres dans le régime parlementaire entraînent-elles un gaspillage spécial des capacités ? On le lui a reproché, non sans quelque fondement ; mais sur ce point encore on s'est laissé aller à des exagérations. 1° On ne peut manquer d'être frappé tout d'abord de ce fait que, pour entrer au Gouvernement, il faut appartenir à la majorité, que le régime parlementaire emploie les hommes sur leurs étiquettes et non sur leurs qualifications, et que, dans ces conditions, la moitié des talents qui ornent la vie publique est condamnée à la stérilité¹. Ce résultat est certes extrêmement fâcheux si on le rapproche de l'idéal d'un État dans lequel les plus capables et les meilleurs, choisis sans tenir compte de leurs tendances politiques, seraient invités à consacrer leurs talents à la gestion des affaires publiques. Mais cet idéal n'a jamais été réalisé ; bien plus, en dehors de quelques rares périodes de crise, il n'est même pas d'État où on ait tenté de l'atteindre². Sans nier la place de l'idéal dans les sciences politiques, nous devons faire passer avant le réalisable et le réalisé. — 2° Il y a, dans le régime parlementaire, une seconde cause de gaspillage des capacités : c'est la solidarité ministérielle. Le blâme dirigé par la Chambre contre une mesure financière entraîne la démission du ministre de l'Instruction publique, de celui des Affaires étrangères, et de tous leurs collègues. Un ministre peut se voir obligé d'abandonner un département qu'il gérait à la satisfaction gé-

1. « Pendant que la moitié de nos hommes d'État vraiment capables est en pleine activité, l'autre moitié, par ce fait, reste oisive sur le marché, sans personne qui loue ces services.... c'est une terrible déperdition de forces. » Discours de lord Rosebery, à l'Université de Glasgow, 16 nov. 1900, *Daily News*, 17 nov. 1900.

2. Dans la constitution de son ministère du 19 février 1871, Thiers choisit ses collaborateurs « sans autre motif de préférence que l'estime publique universellement accordée à leur capacité ».

nérale et au mieux des intérêts de l'État pour une mesure prise par un de ses collègues, qu'il n'a peut être pas connue, qu'il a peut être combattue dans les délibérations du Conseil des ministres. — C'est vrai, et c'est un résultat fâcheux d'une institution en elle-même bonne. Mais encore ici faut-il se garder des exagérations. Si, vraiment le ministre est excellent, il a toutes chances de rester dans la combinaison suivante, tout au moins de revenir dans l'une des prochaines. Le personnel gouvernemental de la troisième République est en somme beaucoup plus restreint qu'on ne le croit, et bien des combinaisons dites nouvelles sont faites avec des « revenants. ». — 3^e Enfin, dit-on, le régime parlementaire donne la première place aux orateurs ; or, dit-on, et je n'ai pas l'intention de reproduire ici des développements trop connus, le talent oratoire n'est pas le signe de la capacité gouvernementale ; on va même jusqu'à proclamer une antinomie entre la parole et l'action et jusqu'à affirmer que l'orateur est disqualifié pour le gouvernement. Il y a, dans ces critiques, une sérieuse part de vérité. La formule de la démocratie parlementaire c'est l'orateur aux affaires. La France a connu le gouvernement des prêtres, des soldats, des administrateurs, des légistes : l'âge est venu, suivant l'expression de Hobbes, du gouvernement des « harangueurs ». Napoléon les détestait : il comprenait le danger qu'ils faisaient peser sur sa conception gouvernementale.

Qu'est-ce, en effet, que l'orateur ? C'est l'homme qui veut convaincre. Or, c'est précisément la définition de la démocratie que c'est le gouvernement par la persuasion. Les gouvernés n'obéissent que parce qu'ils sont convaincus que l'ordre des gouvernants est conforme à l'intérêt général. Cette conception n'est pas dépourvue de grandeur. Elle a surtout le mérite de s'adapter au fait de l'éducation politique avancée des peuples modernes. Le gouvernement ne peut résulter que d'une collaboration entre les gouvernants et les gouvernés. Cette collaboration atteint son degré suprême d'organisation dans le régime parlementaire où le Gouverne-

ment ne peut prendre une mesure sans la justifier aussitôt devant la représentation de la nation. Or, pour convaincre une assemblée, il faut lui parler. Donc, pour être ministre parlementaire, il faut savoir parler à une assemblée. Un muet ou un bègue ne pourraient être ministres parlementaires ; et cependant, observait M. Maurice Donnay (discours à l'Académie française, 28 juin 1917) « un homme qui bégaye peut avoir sur la politique des vues admirables ». Il faut donc reconnaître qu'un minimum d'aptitude à l'expression orale de la pensée est nécessaire au ministre parlementaire. « Les démocraties posent en principe qu'on sait une chose quand on est capable d'en parler ¹ ».

Mais de là à présenter le régime parlementaire comme un perpétuel concours d'éloquence dans lequel les plus habiles dans l'art d'arrondir les périodes et de balancer harmonieusement les mots dans les phrases recevraient, comme prix, des portefeuilles ministériels, il y a l'abîme qui sépare le portrait de la caricature ². Un simple artiste verbal pourra se faire écouter, applaudir, acclamer : mais son art purement formel, ne suffira pas à lui assurer une influence profonde et permanente sur une assemblée. Il faut être demeuré systématiquement étranger aux débats de nos Chambres, pour présenter notre Gouvernement comme le règne des esthètes diseurs, ou comme la dictature de la musique oratoire exercée par des chœurs de gouvernement. — Ce qui compte, ce qui pousse au premier plan, ce n'est pas l'éloquence de parade, c'est la connaissance des hommes, la faculté de s'assimiler les faits, de saisir rapidement et de mettre en lumière les points capitaux d'une situation et les données principales d'un pro-

1. Bergson, Discours de réception à l'Académie, 25 janvier 1918.

2. Dans un discours prononcé à Saint-Étienne, après sa chute du ministère de l'Intérieur (1863), Persigny raillait « l'aberration, la manie ridicule de cette école politique qui veut copier en France l'aristocratie anglaise et prétend qu'il n'y aura pas de liberté tant que le plus éloquent orateur de la Chambre ne sera pas, en même temps, ministre » (E. Ollivier, *Empire libéral*, t. VI, p. 269.)

blème ; de les exposer méthodiquement, sans diffusion, et de les rendre accessibles. On s'est laissé tromper par les séances d'apparat où l'éloquence parlementaire est apparue comme « de la réunion publique à l'usage de gens distingués ». On oublie trop les mornes séances d'affaires, les rapports consciencieux et modestes et le silencieux travail des commissions.

Le type le plus pur de l'homme d'État parlementaire de la démocratie, c'est M. Alexandre Ribot. Certes, s'il lui plaît de l'être, il est orateur aux périodes harmonieuses et aux larges envolées ; mais ce n'est pas à cet art qu'il doit l'autorité qu'il a exercée sur les Assemblées pendant un quart de siècle. Il la doit, en même temps qu'à la haute probité de sa vie, à sa connaissance profonde des hommes, des choses et à la parfaite lucidité de son esprit : ce ne sont pas, au premier lieu, des qualités d'orateur mais des dons d'hommes de gouvernement. M. de Freycinet a obtenu, au témoignage du meilleur observateur de notre histoire parlementaire, M. Paul Deschanel, les plus beaux triomphes oratoires : il n'a pas été salué d'exceptionnelles acclamations, mais, ce qui est infiniment mieux, il a changé des votes. On a clairement vu son intervention à la tribune attirer les quelques voix de majorité qui ont décidé que la France resterait au Tonkin. Quelle erreur ce serait cependant de le ranger parmi ces « trompe l'oreille » conformes au type que se forge trop souvent le vulgaire de l'homme qui entraîne des assemblées. Les exposés parlementaires des hommes d'État qui ont joué le rôle le plus actif dans notre histoire récente laisseront peut-être peu de choses à glaner aux futurs compilateurs de *Conciones*¹.

Bismarck a marqué dans l'histoire par l'astuce froide, l'intrigue silencieuse et la promptitude de l'action. Il affichait, comme Cavour, le plus profond dédain de l'éloquence et même professait une véritable aversion pour les orateurs : « Je parle, disait-il, un allemand de

1. Nous avons indiqué que la Chambre a fait une ovation à M. Loucheur pour son exposé de *business man* sur le ravi-taillement en charbon.

ménage ; je suis ministre, homme d'État et diplomate, et je serais peu flatté d'être appelé orateur. Un orateur est rarement un bon joueur de whist, plus rarement un bon joueur d'échecs, et plus rarement encore un homme d'État solide et sûr, car il doit avoir quelque chose du poète, une impressionnabilité qui ne lui permet pas de traiter la vérité avec une exactitude mathématique. Un homme froidement réfléchi, qui pèse les choses sûrement, exactement, positivement, un homme à qui l'on confie volontiers la conduite des grandes affaires importantes, celui là ne peut guère être un parfait orateur. L'éloquence est un don, qui, de notre temps, exerce une influence supérieure à sa valeur¹ ». Mais cette diatribe contre l'éloquence ne manque pas elle-même d'une éloquence âpre et véritable ; elle rappelle ces éloges, en vers, de la prose. Bismarck savait parfaitement se tenir devant le Reichstag ; il le rudoyait, le flattait, le séduisait, le subjuguait. Il savait même se servir de ses apparents défauts de forme pour que le Reichstag ne se méfiât pas et se laissât convaincre. Ses discours² se lisent avec intérêt et profit. Bismarck était aussi un orateur.

D'ailleurs l'injustice de son opinion sur les orateurs politiques apparaît dans son appréciation sur Gladstone : « Un orateur, mais un imbécile³ ». Il l'appelait aussi, à cause de son idéalisme, *Herr Professor*. Cependant, le professeur Gladstone avait bien quelques idées de gouvernement : et il reste un grand homme d'État d'un grand pays. Le simple rhéteur, l'homme qui n'est qu'arrondissement de périodes, mérite toute la condamnation sévère prononcée par Bismarck. — Le véritable orateur parlementaire, non point un orateur idéal et abstrait, mais celui que l'on voit réussir tous les jours dans les Parlements des grandes démocraties majeures est l'homme qui a des notions claires sur les

1. Discours du 29 avril 1881, 24 janvier 1882, 26 mars 1886.

2. Publiés en volumes et traduits en français.

3. Le mot est rapporté par le prince de Hohenlohe, *Mémoires*, t. III, p. 117. Gladstone, à qui le mot fut rapporté, riposta : « Un imbécile ? peut-être ! Dans tous les cas, je n'ai jamais volé des provinces sur les grands chemins de l'Europe. »

hommes et les choses et qui sait les exposer clairement : et celui-là peut être en même temps un homme de gouvernement : « Démosthènes, Cicéron, Mirabeau, Royer-Collard, Lamartine, de Serres, Guizot, pour avoir été éloquents, n'ont pas paru à Philippe, à Catilina et à Louis XVI, à Charles X et à Louis Philippe, moins redoutables que des hommes d'État balbutiants ¹. »

L'heure de l'action ne doit pas être retardée d'une minute pour placer ou entendre un discours, serait-il le plus éloquent du monde ; mais les noms qui viennent d'être cités enseignent que la parole peut être aussi un des moyens les plus efficaces de l'action. Ce serait méconnaître le sens profond de l'histoire de la France que de nier la place qu'y a tenu la tribune ; tant d'appels éloquents pour la justice et le droit ont non seulement contribué à la direction de son évolution intérieure, mais encore à consolider la situation morale exceptionnelle qu'elle possède dans le monde. Les paroles restent. Veillons à ne pas renoncer aux qualités qui ont fait la grandeur de notre peuple : car nous répugnerions à acquérir celles qui ont fait la grandeur des autres. Et, sans doute, on pourrait citer des noms de gouvernants qui n'ont été que des rhéteurs. Mais dans les autres régimes combien pourrait-on trouver d'exemples d'autres gouvernants qui n'avaient même pas cette qualité ! Il n'est pas d'institution humaine qui ne donne prise à l'ironie. Ce sont les résultats qu'il faut observer : quel est donc l'homme de science, qui après sincère réflexion, affirmera comme une vérité d'observation qu'il y a eu des modes de recrutement ministériel qui ont donné de meilleurs résultats que la sélection d'après les travaux parlementaires ? Celui-ci, comme les autres, a fourni trop de piètres administrateurs, un grand nombre de capacités convenables, et quelques chefs de premier ordre. Nous n'entendons cependant pas voiler la vérité au point de méconnaître ce qu'il y a de bien fondé dans des critiques que nous nous efforçons seulement de mettre au point.

1. Émile Ollivier, *Empire libéral*, t. V, p. 574.

Trop souvent, par exemple, des défauts de parole ont fait oublier les qualités les plus sérieuses de compétence. On a vu des ministres d'immense expérience, en pleine force de rendement, administrateurs éprouvés, obligés cependant de quitter leurs fonctions parce qu'une parole mal calculée avait froissé les susceptibilités trop ombrageuses de la Chambre¹. Il ne suffit pas d'avoir les qualités de l'homme d'État ; il faut connaître les règles du jeu parlementaire ; sinon, les mots deviennent des pelures d'orange. C'est un vice du système. Les Chambres ont tort. Mais les princes, eux aussi, n'ont-ils pas leurs caprices ?

On ne saurait nier l'abus que nos Chambres font des séances publiques, et du temps excessif qu'elles obligent les ministres à consacrer aux débats parlementaires au détriment de la gestion de leur département². Trop nombreuses, les Chambres arrivent à avoir la nervosité des foules ; et, parce qu'elles siègent trop long-

1. Au mois de mars 1917, le général Lyautey a dû se retirer à la suite d'un orage qu'il avait soulevé dans la Chambre en disant que les comités secrets exposent la défense nationale à des fuites. Peu après, les Français apprenaient ce qui avait été dit au comité secret de leurs Chambres par l'exposé qu'en avait donné le chancelier allemand à la tribune du Reichstag. — Le 2 février 1916, le général Gallieni, ne pouvant réussir à faire entendre ses explications aux questionneurs et interpellateurs, se plaignait, avec mélancolie et dignité : « Vous me forcez à faire un métier qui n'est pas le mien ».

2. Le passé n'excuse pas le présent, mais comme il aide à le comprendre et à mettre au point bien des choses ! Voici une critique du parlementarisme abusif : « Voilà ce qui arrive quand les ministres sont forcés d'être toujours à plaider à la tribune. Ils oublient les affaires qui ne peuvent pas leur acquérir des voix ou des applaudissements. » Cette critique semble s'appliquer à merveille aux Chambres démocratiques de la Troisième République ; elle s'adressa en réalité aux Chambres bourgeoises de la Monarchie de Juillet (Alfred de Vigny, lettre du 28 décembre 1851, *Revue bleue*, 14 février 1914, p. 261). — « Le régime parlementaire ne met pas toujours les hommes à leur place, d'après leur capacité ; Portalis, fils du ministre des Cultes de Napoléon, était la plus forte personnalité du cabinet Martignac ; mais il n'avait pas d'autorité sur les Assemblées. M. de Martignac, au contraire, beaucoup moins instruit..., traitant quelquefois d'une manière un peu superficielle les plus graves affaires avait une élégance d'élocution et un charme dans le débit qui lui conciliaient les suffrages même de ceux qui n'étaient pas de son avis... » (Pasquier, VI. p. 122).

temps, leur contrôle dégénère en débordement oratoire : le système constitutionnel des sessions a été peu à peu abandonné, et il lui a été substitué en fait une véritable permanence des assemblées. Il dépend du Gouvernement de revenir à la vérité constitutionnelle ; mais aussi il faut lui donner la force d'exercer les attributions que la constitution lui confie : c'est la conclusion que nous trouvons à chaque tournant de tous nos problèmes !

Dans le reproche adressé aux gouvernants de la démocratie parlementaire d'être principalement des avocats, il y a la double critique de la prédominance dans le gouvernement : 1° des orateurs, 2° des juristes.

Dans la démocratie, le juriste règne : en France, les avocats puis les hommes de loi de toute espèce, tiennent le premier rang ; il faut y ajouter, en Italie, les professeurs de droit. Or, il y a en ce moment une réaction contre le gouvernement des juristes. Le cerveau du juriste, dit-on, ¹ est avant tout un mécanisme de logique. Les qualités du juriste sont la prudence, l'absence de passion et d'émotion, et le principe de ne se décider qu'après un examen approfondi qui ne laisse subsister aucun doute. Or, dit-on, ces qualités deviennent des défauts dans le gouvernement d'un peuple. Le rôle de la logique est bien moindre dans la vie qu'au prétoire : autrement, l'action arriverait trop tard. Les principes d'un juriste ne suffisent pas à diriger un commerce, une armée, une nation. Il faut agir vite, avec une connaissance souvent imparfaite des choses, dans tous les cas avant que tous les arguments aient été développés, examinés, pesés. Dans la science juridique, c'est la logique qui domine ; dans la vie, la volonté l'emporte. Le juriste est incompétent pour le gouvernement. On comprend le gouvernement des hommes de loi aux époques de grandes refontes législatives. Mais aujourd'hui ce sont les questions internationales, économiques, commerciales, diplomatiques... qui s'imposent impérieusement

1. Voir notamment l'étude de l'éminent publiciste anglais Sidney Low, dans la *Revue*, 1916, 1^{er} mai 1916, p. 233 et l'intervention du député Lucien Dumont à la séance du 11 octobre 1917.

à l'attention des gouvernants : il n'y a donc plus de place parmi ceux-ci pour les juristes. Telle est la thèse. Elle contient un grain de vérité exagéré comme un paradoxe de polémiste ou... d'avocat. — On imagine une sorte d'être abstrait, un monstre intellectuel, une sorte d'aliéné, incapable d'avoir une idée concrète, qui n'a pas en soi, dit Sidney Low, la notion d'un chapeau de paille, qui ne peut se mouvoir que suivant le processus d'un syllogisme. On dit : voilà le juriste. Et on conclut : le juriste ne peut être homme de gouvernement. Ce serait vrai d'un être anormal, exceptionnel qui ne serait que juriste ; mais ceux qui font profession d'hommes de loi peuvent être autre chose : ils peuvent être des hommes intelligents, cultivés, capables d'action. Grévy, Dufaure, Fourtou, Ferry, Waldeck-Rousseau, Lloyd George, Wilson, Salandra, Orlando ont montré que, quoique juristes, ils pouvaient avoir le sens le plus aigu des réalités et les plus belles facultés d'action. N'est-il pas naturel que ceux qui se sont consacrés à l'étude et à la pratique des lois qui gouvernent les hommes soient amenés eux-mêmes à gouverner ? Pussions-nous voir souvent à la tête du pays des hommes de la trempe et du caractère de Dufaure ! Et quel poids acquiert dans l'histoire la décision du président Wilson pour avoir été rendue comme un arrêt après un examen mûr, réfléchi, serein. La formation juridique, tout au moins la tendance, au minimum une teinture juridique est indispensable pour tenir les plus grands emplois du Gouvernement. Un ministre ne peut être ignorant des premiers éléments du droit, de l'économie politique, de l'histoire, des sciences morales en général ¹...

Il faut ensuite, le don politique (je ne veux pas employer ici le mot de génie qui apparaîtrait trop prétentieux), ce don qui peut se développer, mais qui est

1. Un fait qui doit mettre en garde contre les affirmations de M. Sidney Low, c'est qu'il attribue à la prédominance des juristes les salaires, à son sens exorbitants, de la magistrature anglaise. En France, les légistes sont depuis longtemps au Gouvernement et la magistrature touche des salaires misérables.

inné et qui prédispose au gouvernement des hommes. Ajoutez-y, pour les grands emplois, le large coup d'œil, et cette aptitude, cette compétence gouvernementale que la reine Victoria, admirait, avec une pointe de surprise, chez son ami Napoléon III¹. Le don politique existe ; il ne s'acquiert pas plus que le don littéraire ou artistique. Nous avons vu à la tête de l'État — pourquoi citer des noms ? — des hommes qui avaient toutes les compétences sauf celle de l'homme de gouvernement. Tout le monde a rendu justice à la probité de leur conscience, à leur force de travail, à leur valeur intellectuelle au-dessus de toute contestation. Ils n'ont pas réussi : ils n'avaient pas le don. Personne ne formulera le système susceptible de préparer un esprit supérieur aux grandes fonctions de la politique : Lloyd George, interrogé, déclare qu'il doit toute sa formation à l'échoppe de son oncle pasteur et cordonnier, que sa personnalité s'est affirmée dans la « petite Béthel », dans « l'Église des disciples », et que la forge de son village fut son premier Parlement...

Le don ne suffit pas, s'il n'est pas soutenu par une ossature de connaissances, et s'il ne se complète pas par l'habitude du travail et du jugement personnel. Et tous ces dons, naturels ou acquis, de l'ordre intellectuel ne sont à leur tour que vaine fumée s'ils ne s'appuient pas sur ces fortes qualités morales que l'on appelle la volonté, l'énergie, la droiture, le caractère. C'est peu de voir le bien, il faut encore le réaliser et empêcher le mal de se faire.

Un grand intellectuel, un grand savant n'est pas nécessairement un bon ministre. L'intelligence est peu sans le caractère. Le concours d'une grande intelligence et d'un grand caractère est une chose assez rare. On aimerait à voir un pays de grand rayonnement in-

I. « Il est donc très étonnant, écrivait-elle, presque incompréhensible qu'il ait montré ces dons d'homme d'État et tout ce tact merveilleux dont il témoigne dans sa conduite et dans ses manières, et que beaucoup de fils de rois, nourris dans les palais et élevés au milieu des affaires, n'arrivent jamais à avoir... » (*Revue des Deux Mondes*, 15 novembre 1907, p. 261).

telle que la France gouvernée par l'élite de ses penseurs. Ce n'est qu'un rêve.

Le génie spéculatif et l'intelligence active ne vont pas toujours de pair. Platon, qui rêvait d'un État régi par les philosophes, eut peut-être été un médiocre chef de république. Un grand ministre des Affaires étrangères ne brillerait peut-être pas dans une chaire d'histoire diplomatique et inversement. En dehors des affaires, nous dit Pasquier, Villèle était incapable de soutenir une conversation : « Enfin, disait son ami Corbière, il n'entend même pas le latin des billets de Laborie : le *Vale carissime*, il faut que je le lui traduise ! » On peut ne pas aimer Villèle : il faut bien cependant reconnaître qu'il a su faire son métier de ministre. Saint-Simon se plaît à nous peindre Louis XIV comme un esprit médiocre : supposé même qu'il exagère, Louis XIV n'a tout de même pas été un homme de génie comme Racine ou Corneille. Mais il a su faire son métier de roi au point de mériter d'être éponyme !

Napoléon I^{er} n'était qu'un médiocre penseur. Il n'était pas un génie de l'ordre intellectuel. « Il pensait de la vie et du monde à peu près ce qu'en pensait un de ses grenadiers. Il n'eut pas une pensée qui ne fut une action, et toutes ses actions furent grandes et communes. C'est cette vulgaire grandeur qui fait les héros... Il avait le génie qu'il faut pour évoluer brillamment dans le cirque civil et militaire du monde. Mais il n'avait pas le génie spéculatif. Ce genre là, c'est une autre paire de manches, comme disait Buffon. Nous possédons le recueil de ses écrits et de ses pensées. Le style a le mouvement et l'image. Et dans cet amas de pensées, il ne se trouve pas une curiosité philosophique, pas un souci de l'inconnaissable, pas une inquiétude du mystère qui enveloppe la destinée. A Sainte-Hélène, quand il parle de Dieu et de l'âme, il semble un bien petit écolier de quatorze ans... Un homme politique ne doit pas devancer les circonstances. C'est un tort que d'avoir raison trop tôt. On ne fait pas les affaires avec des penseurs¹. »

1. Anatole France, *Lys Rouge*, ch. III et XXXI.

Par contre, un grand intellectuel peut être un très médiocre gouvernant. Nous avons vu souvent les plus beaux dons d'éloquence et d'intelligence gâchés par une stérile indécision. Je ne parle pas de ces professeurs que l'Empereur d'Autriche enlève momentanément à leur chaire pour leur confier un portefeuille : coupeurs de cheveux en quatre, se noyant dans l'examen du pour et du contre, ils ne peuvent résister à personne : ni à la Cour, ni à l'Empereur, ni aux partis ; leurs scrupules, peut-être leur faiblesse engendrent un état d'indécision chronique. La France a expérimenté au gouvernement des savants authentiques, d'illustres mathématiciens. Les spécialistes considèrent qu'il n'y a pas beaucoup de savants qui dépassent l'auteur de la *Géométrie de position*, des *Principes fondamentaux de l'équilibre et du mouvement*, du traité de la *Corrélation des figures de géométrie*, des rapports sur la *Stabilité des Corps flottants*, et sur la *Relation qui existe entre les distances respectives de cinq points quelconques pris dans l'espace*. N'aurait-il été que l'auteur de ces études, Lazare Carnot, marcherait de pair avec ses contemporains Lacépède, Monge, Berthollet, Lavoisier. Il est surtout connu comme l'organisateur de la victoire. Comme un grand savant, il fut un grand administrateur. Mais il fut plus que médiocre comme homme politique et homme d'État. Ce ne fut pas un gouvernant. Il suivait : il vota, non sans phrases, la mort de Louis XVI avec la majorité de la Convention, pour se faire quelques années plus tard le panégyriste de la monarchie légitime dans son *Mémoire à S. M. Louis XVIII*. Il contresigna toutes les mesures de la Terreur et crut qu'il atténuait sa complicité en ne regardant pas les pièces qu'il signait ; puis, il suivit la réaction thermidorienne.

Un demi siècle plus tard, montait au gouvernement l'auteur du *Magnétisme de rotation*, de la *Scintillation des étoiles*, de la *Polarisation de la lumière*, des *Interférences*, des *Cercles répéteurs*. François Arago, directeur de l'Observatoire, professeur d'analyse et de géodésie à l'École polytechnique, était, à son époque,

le Savant, « intelligence, dit un témoin, née pour embrasser l'ensemble des sciences et pour l'agrandir ». Je n'ai pu vérifier si vraiment il combattit le développement des chemins de fer en invoquant l'accroissement de mortalité qui ne pouvait manquer de résulter du brusque passage de la chaleur extérieure dans la fraîcheur des tunnels. On sait d'autre part qu'il ne fit pas de mauvaise besogne au double Ministère de la guerre et de la Marine qui lui fut confié dans le gouvernement provisoire et qu'il géra en refusant tout appointement. C'est encore comme homme politique, comme homme d'État, gouvernant, qu'il mérite le moins d'admiration : sous cet aspect, il se fit remarquer par sa complaisance aux faiblesses du gouvernement provisoire tant que celui-ci détint le pouvoir, par une impitoyable sévérité dans la suite. On pourrait trouver dans notre histoire politique d'autres savants, chimistes ou mathématiciens illustres, chez lesquels « l'esprit de justesse », pour parler comme Pascal, ne s'éleva pas toujours à la hauteur de « l'esprit de géométrie ».

Mais de ce que le grand intellectuel qui n'est que cela n'est pas *nécessairement* un homme de gouvernement, il faut bien se garder de conclure, comme la pratique semblerait le faire croire en France, que la grande intelligence empêche d'être un gouvernant. Il y a des hommes qui consacrent leur vie à l'étude désintéressée des lois et du gouvernement des hommes ; ce sont les professeurs des facultés de droit. La démocratie française semble les frapper d'incapacité politique : ils étaient trois à la Chambre élue en 1914 ; la troisième République a eu un professeur de droit, ministre de l'Intérieur, un autre Garde des Sceaux pendant quelques mois, et un professeur d'économie politique sous-secrétaire d'État à la Marine marchande pendant vingt-quatre heures. C'est tout. C'est peu. En Allemagne, le docteur Friedberg, professeur de science financière, est Ministre prussien (Novembre 1917) ; en Italie, pour ne parler que des vivants, Scialoja, ancien doyen de la Faculté de droit de Rome, a été Garde des Sceaux ; Nitti, professeur de science financière, a été ministre

des Finances ; et trois présidents du conseil, sont des professeurs de droit constitutionnel : Luzzatti, Salandra, Orlando... Sans doute, ce sont des hommes politiques : ce sont aussi des professeurs de droit. Salandra a déclaré la guerre à l'Allemagne ; Orlando la conduit. N'y a-t-il pas là la preuve d'une bonne utilisation des forces nationales ?¹ En Amérique, Wilson quitte une chaire de droit constitutionnel pour monter au fauteuil présidentiel, tandis que Taft descend du fauteuil pour monter dans une chaire.

En France, le parti qui détient depuis longtemps la majorité, comprend bien des professeurs : mais à côté de quelques rares membres des facultés des lettres ou des sciences, ce sont les professeurs de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement primaire qui dominent. Dans la première partie de son histoire déjà longue, la Troisième République avait connu à la tête de l'Instruction publique des professeurs d'Université qui s'appelaient Jules Simon, philosophe ; Rambaud, historien ; Berthelot, gloire de la chimie française ; mais depuis ce lustre, on ne peut guère citer que Painlevé, membre éminent de l'Académie des sciences, mais qui était en même temps ministre des Inventions intéressant la défense nationale, et qui s'est hâté d'abandonner d'ailleurs l'Instruction publique pour la Guerre et la Présidence du Conseil. D'autres ministres avaient eu avec l'enseignement des liens que l'on s'est abstenu de rappeler comme des titres au ministère de l'Instruction publique. C'est en somme peu pour prendre la suite de Cousin, de Villemain, de Guizot, de Duruy... Cependant encore ici, on ne doit rien exagérer : peut-être avec le recul des temps, la Troisième République sera-t-elle présentée par quelque historien de l'avenir comme une sorte de mandarinat où les plus savants gouvernaient la cité : on pourrait compter une quinzaine de ministres qui ont été membres de l'Institut : Jules Simon, Waddington,

1. D'autre part, le recrutement du Sénat, par nomination royale dans des catégories, permet l'entrée dans la haute assemblée des maîtres de la science juridique et leur assure ainsi, dans l'État, une situation sociale qu'ils ignorent dans les autres pays.

Bathie, Wallon, Léopold Faye, Bardoux, Paul Bert, Ribot, Challemel-Lacour, Berthelot, Hanotaux, Raymond Poincaré, Freycinet, Painlevé, Denys Cochin, et parmi eux, près de la moitié étaient de l'Académie française : Jules-Simon, Challemel-Lacour, Berthelot, Hanotaux, Poincaré, Ribot, Denys-Cochin, Freycinet...

Certes, les grandes qualités d'un ministre sont l'intelligence générale, le caractère, le travail, la faculté de savoir apprendre, comprendre et juger, l'esprit d'ordre et de méthode, la faculté de vouloir. Mais il n'en reste pas moins que les improvisations ont bien rarement réussi. Les grands ministres restent ceux qui étaient préparés à l'être, qui avaient la formation, non point du fonctionnaire subordonné, mais celle du chef : ce sont les hommes « spéciaux. »¹ On ne s'improvise pas ministre des Finances. Quand il y a, rue de Rivoli, un ministre comme Rouvier, on sent une unité de direction financière. Il sait parler aux banques : il a le prestige nécessaire. Il sait assurer cette collaboration si délicate avec les agents de change pour la tutelle de la Bourse. Avec des ministres avant tout politiciens, on fait de la politique à l'occasion des finances. On émet ou on n'émet pas d'emprunts. On défait l'œuvre de son prédécesseur ; on souligne l'éphémère de la puissance ministérielle.

Peut-être M. Méline n'est pas un technicien de l'agriculture : c'est, dans tous les cas, un spécialiste de la politique agricole. Son plan sur l'organisation d'ensemble de l'agriculture pendant la guerre portait la marque de réflexions d'un demi siècle. — C'est un paradoxe que l'intelligence et le bon sens suffisent ; c'est une plaisanterie dangereuse que ces qualités ne sont même pas nécessaires ; que le ministre est comme un chien dans un tournebroche ; que peu importent sa race, et

1. « Dans l'argot du temps, dit Chateaubriand (*Mémoires d'Outre-tombe*), on appelait M. Louis un homme *spécial* ; sa spécialité financière l'avait conduit à entasser l'argent des contribuables dans le Trésor pour le faire prendre par Bonaparte ; bon tout au plus pour le Directoire, Napoléon n'avait pas voulu de cet homme *spécial* qui n'était pas du tout un homme unique. »

son flair et sa beauté ; qu'il n'a qu'à remuer les pattes, et que tout marchera. — Nous croyons que les ministres n'ont pas besoin d'être des techniciens : il serait absolument faux d'en conclure qu'ils auront toujours le temps d'apprendre leur métier quand ils auront pris la charge.

La présidence du Conseil, par exemple, ne doit être assumée que par un homme exceptionnellement énergique, au large coup d'œil, et assez au courant des affaires des divers départements ministériels pour en pouvoir assurer la surveillance et la coordination. Robert Peel a rempli à merveille ce rôle. Les hommes sont rares qui y sont parfaitement préparés. Nous en avons vu, hynoptisés par la réalisation d'une politique interne, ignorer presque systématiquement les problèmes de la politique étrangère, en sorte que chaque ministre agissait de son côté, que le ministre des Affaires étrangères faisait une politique qui n'était pas servie par le ministre de la Guerre et de la Marine ; de ces efforts dispersés, résultaient de graves pertes d'énergie ¹.

Dans la théorie parlementaire, des fonctionnaires spécialisés assurent le travail technique : il n'en résulte aucunement que le ministre n'ait rien à faire et que les décisions dont il assume la responsabilité ne supposent pas de sa part des connaissances spéciales. Le ministre des Travaux publics ne peut pas être rendu responsable de la mauvaise construction d'un pont ; ce sont les spécialistes qui ont à arrêter les plans. Le ministre de l'Instruction publique se décharge absolument sur les spécialistes de la besogne de l'enseignement du chinois au Collège de France, de l'algèbre à l'École polytechnique, etc. ² Mais la séparation du technique et du poli-

1. Michaëlis a été un piètre chancelier, c'est-à-dire un mauvais premier ministre, parce que, en dépit de qualités éminentes, il n'avait aucune expérience des affaires étrangères.

2. Les ministres les plus autorisés font preuve parfois des ignorances les plus extraordinaires des détails des services qu'ils sont appelés à diriger : par exemple, lord Salisbury entreprit de justifier ainsi l'absence de préparation militaire pour la guerre anglo-transvaalienne par la raison que les Boers avaient trompé le ministère anglais de la guerre en emportant frauduleusement des canons dans des locomotives et des munitions dans des pianos (Hansard, 4^e sér., LXXVIII, p. 27). Je

tique est ailleurs beaucoup moins nette et par exemple au ministère des Affaires étrangères. Dans la mesure où il a pu suivre une négociation, le chef de ce département ne saurait se décharger de la responsabilité en disant qu'il a été mal conseillé. Il est responsable non seulement du politique mais du technique de son ministère. Il donne des instructions techniques, mais encore il doit faire lui-même du travail technique. Sans doute le ministre ne rédige pas mais se borne à signer la plupart des documents *écrits* qui émanent de son département ; mais quand un ambassadeur se présente, c'est le ministre en personne, le ministre seul qui le reçoit. Et le ministre prononce alors des paroles qui restent, dont l'ambassadeur rendra compte à son gouvernement et qui, dans une certaine mesure, engagent le pays. Le chancelier de Bethmann-Holweg faisait du travail technique — du mauvais — lorsqu'il a prononcé devant l'ambassadeur d'Angleterre sa fameuse parole du « chiffon de papier ¹ ». Le ministre des Affaires étrangères ne peut pas se passer de compétence technique ; non point de la compétence du fonctionnaire qui est une compétence d'agent d'exécution, mais de la compétence du chef. Le Garde des sceaux lui aussi prend des responsabilités de l'ordre technique. « Toutes les fois qu'un intérêt politique, si minime soit-il, se trouve en jeu ou qu'un personnage politique, petit ou grand est, de près ou de loin, mêlé à une affaire, le dossier prend le chemin de la place Vendôme ² ». Le ministre de la Justice envoie des instructions techniques aux parquets ; il donne par exemple des ordres aux procureurs généraux sur les conclusions qu'ils doivent prendre relativement à l'inscription au rôle de certaines affaires. Quoi qu'on puisse penser des dangers de cette solution ³,

ne dis pas que de pareilles erreurs d'appréciation consolident l'autorité d'un gouvernement.

1. Nous avons examiné dans notre livre *Démocratie et politique étrangère*. Alcan, 1918, la technicité du rôle des ministres des Affaires étrangères et de la Guerre. Nous n'y insisterons pas ici.

2. Flandin, *Revue hebdomadaire*, 25 mars 1911, p. 485.

3. *Temps*, 15 février 1917.

le Garde des sceaux a affirmé à la tribune, sans soulever de protestation, qu'il avait le droit et qu'il prenait, dans tous les cas, le pouvoir d'intervenir directement dans le cours de la justice. Ne faut-il pas toute l'expérience d'un juriste pour exercer, sans préparer les plus cruels mécomptes, un rôle aussi délicat ? Le Garde des sceaux modère ou active l'application des lois. Bien plus, M. Viviani attribue à ce personnage le titre de « conseil juridique du Gouvernement ». Le titulaire de ce portefeuille doit être par conséquent un jurisconsulte. C'est ce qui a lieu régulièrement en Angleterre. — Parce que Tontcheff n'avait pas été d'accord avec lui sur une question de compétence, Stambouloff le remercia et appela à sa place, au ministère de la Justice, un fabricant d'essences de roses². Nous ne voulons pas rechercher si les sceaux n'ont jamais été tenus chez nous par l'équivalent français d'un fabricant bulgare d'essences de roses.

§ 4.

Il faut en un mot au ministre non point la spécialisation du technicien, mais la compétence de l'homme d'État.

Cette compétence peut exister dans le régime parlementaire qui, en dépit de tares sur lesquelles il ne faut pas s'hypnotiser, présente tout un ensemble de garanties pour la liberté politique et la paix intérieure.

Mais comment réserver le pouvoir aux plus capables, aux plus dignes, aux plus compétents ? Hâtons-nous de dire qu'il n'y a pas de formule magique. C'est toujours des mœurs qu'il faut attendre en premier lieu le progrès de la vie publique, c'est-à-dire de la probité, de l'intelligence, du jugement, de la bonne volonté des individus. Mais les mœurs peuvent être aidées par les institutions.

Certains projets de réforme visent principalement ce vice d'instabilité qui empêche les ministres d'apprendre,

1. Ernest Daudet, *le Suicide bulgare*, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} nov. 1916, p. 140.

en l'exerçant, le métier qu'ils ignoraient lorsqu'ils en ont assumé la responsabilité.

On a voulu modérer les appétits des successeurs en rendant périlleux l'accès du pouvoir. Il suffirait pour cela, a-t-on dit, de revenir à la règle traditionnelle du régime parlementaire que tout député nommé ministre doit se représenter devant ses électeurs. C'est la règle encore en vigueur en Angleterre où cependant elle a été l'objet de suspensions prises à l'occasion de la formation des ministères constitués pendant la guerre (Acte du 18 décembre 1916). Ainsi, est-on tenté de dire, on réfléchirait avant de renverser un ministère, pour prendre sa place, puisqu'on devrait s'exposer à perdre son siège parlementaire et à voir s'évanouir dans la suite ses rêves ministériels. — Dans la même pensée de mettre un frein aux ambitions des candidats ministres par le risque périlleux d'une réélection, MM. Roulleaux Dugage et Rigaud ont même déposé une proposition de loi qui, sans empêcher de prendre les ministres dans le Parlement, édictait l'incompatibilité de la fonction ministérielle avec le mandat législatif¹. Ces dispositions se peuvent défendre en elles-mêmes. Historiquement, l'obligation de réélection des députés nommés ministres s'explique par ce fait que les électeurs ont choisi un représentant qu'ils croyaient indépendant, que ce représentant a abdiqué dans une certaine mesure son indépendance, et que dans ces conditions, il appartient aux électeurs de déclarer par leur vote s'ils approuvent l'acceptation par leur représentant d'un office public. Actuellement, surtout dans notre régime d'effacement du chef de l'État, ces raisons d'être se sont complètement évanouies ; et les électeurs ne se plaignent pas que leur député devienne ministre. Cette obligation de réélection des députés nommés ministres correspond à un état de choses disparu, et il serait singulièrement excessif de le faire revivre pour le seul motif de frapper d'une sorte de pénalité l'ambition de devenir ministre.

1. *Journal officiel*, Doc. parlem., sess. ord., 1913, p. 634.

Quant à la proposition de déclarer incompatibles la fonction de ministre et celle de membre du Parlement, elle se peut défendre également comme pièce d'un gouvernement autre que le régime parlementaire. Elle aurait l'inconvénient d'éloigner des ministères les meilleurs parmi les parlementaires qui savent apprécier les satisfactions du pouvoir, mais qui attachent le prix le plus haut au mandat qu'ils tiennent de la confiance de leurs concitoyens. Thiers n'aurait pas accepté un ministère au prix du sacrifice de son mandat.

La stabilité est certes un avantage, mais enfin elle n'est pas tout, et il ne faut pas l'exagérer. Après avoir encouru le soupçon de défendre le régime de l'incompétence, je vais m'exposer au reproche de défendre le régime de l'instabilité ministérielle. C'est un fait que l'on a le devoir d'essayer de comprendre et dans lequel tout n'est pas mauvais. Le ministre doit être le contrôleur de la bureaucratie ; il ne doit pas avoir le même esprit qu'elle. Or, si le ministre s'éternisait au pouvoir, il finirait par prendre l'esprit de la bureaucratie. Les Suisses se plaignent de ce que les membres de leur Bundesrat, qui sont, en même temps qu'éléments de ce collège gouvernemental, chefs des départements ministériels, finissent par s'imprégner, grâce à la longue durée de leurs fonctions, de l'esprit bureaucratique. Les « conseillers fédéraux », auxquels on donnerait ailleurs le titre de ministres, sont élus par les deux Chambres réunies pour une durée de trois ans : donc, ils ne tombent pas devant un vote défavorable. D'autre part, la réélection est tellement de règle qu'on peut dire qu'un conseiller fédéral ne sort du pouvoir que par sa volonté ou la mort. Les démissions sont enfin extrêmement rares et ne proviennent presque jamais d'un désaccord avec les Chambres ou l'opinion. — Ces magistrats peuvent consacrer tout leur temps aux devoirs de leur charge, attendu qu'ils n'ont pas à défendre leur siège et ils ont tout le loisir d'apprendre leur métier. « Il y a pourtant, dit un auteur suisse, de sérieux inconvénients à cette quasi-inamovibilité. Le plus sensible réside dans le fait que, presque forcément, un conseiller fédéral en charge

depuis de longues années finit par perdre le tempérament du magistrat pour prendre celui du fonctionnaire. Sûr de sa place, il ne rencontre pas, dans l'accomplissement de sa tâche, le stimulant que donne une sanction politique immédiate. Le vent de la Chambre lui est-il contraire, il peut faire appel dans la coulisse à une majorité qui ne tardera pas à pousser de nouveau de l'air dans ses voiles. L'opinion publique ne l'atteint pas, ou peu. L'inamovibilité est une cause de langueur. Sans tomber dans un excès d'instabilité qui serait tout à fait fâcheux pour la bonne conduite des affaires, il semble qu'il y ait des mesures à prendre pour permettre à certaines voix de se faire entendre malgré certains bureaux »¹.

Il n'est pas mauvais que la vigilance du ministre soit constamment tenue en éveil par le contrôle parlementaire et la menace de la sanction : la chute. Le ministre n'est pas un chef technique, il est plutôt un surveillant politique d'une bureaucratie stable et spécialisée. Dans ces conditions, comme le démontre Bagehot dans son chapitre fameux : *Changes of Ministry*, une certaine instabilité des ministres produit plus d'avantages que d'inconvénients. Encore ici, il y a un équilibre à atteindre entre les deux excès : d'un côté, une quasi-inamovibilité qui bureaucratiserait le titre ministériel et, d'autre part ce régime des sautes de vent parlementaires qui fait ressembler la succession des ministres à une poursuite éperdue, échevelée, éblouissante, d'images cinématographiques.

Cet équilibre a été atteint aux grandes époques du régime parlementaire. Et puis enfin, il ne faut rien exagérer : M. de Freycinet, quatre fois président du Conseil, treize fois ministre (sans compter ses fonctions de ministre d'État pendant la guerre), a tenu le pouvoir pendant dix ans et neuf jours. M. Delcassé est resté au quai d'Orsay, sans interruption, du 28 juin 1898 au 6 juin 1905, soit tout près de sept ans. L'Allemagne en

1. Édouard Chapuisat, lettre au *Temps* du 10 octobre 1917. Cf. Joseph-Barthélemy, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Titre II.

est à son troisième chancelier depuis le début de la guerre.

Résignons-nous donc, dit-on alors, à cette instabilité ministérielle, mais organisons le Gouvernement de façon à en réduire au minimum les inconvénients. — Le ministre administre comme s'il était un fonctionnaire alors qu'il n'est qu'un personnage politique ; qu'il renonce à administrer, ce qui est hors de sa compétence, et qu'il se borne à contrôler, ce qui est son rôle propre ¹. Il s'agit de bien définir ce que serait un ministre qui se bornerait à *contrôler*. Certes — et nous aurons à le préciser dans le chapitre suivant — personne plus que nous n'est partisan d'une forte organisation des compétences techniques. Nous avons même de la sympathie pour la solution qui permettrait aux techniciens de dégager leur responsabilité dans des affaires graves et que, par exemple, le Parlement et le public puissent savoir si une mesure a été prise par le ministre conformément ou contrairement à l'avis des fonctionnaires compétents ; mais nous ne saurions aller au delà. Évidemment, pour la broutille des affaires courantes, le ministre s'en remet à ses bureaux et son rôle est réduit à un contrôle assez vague. Mais lorsque son intervention personnelle est requise, c'est lui, éclairé sans doute de tous les avis techniques, c'est lui, seul investi de la compétence gouvernementale, qui doit prendre la décision. Il n'y a pas en dehors de là de gouvernement possible ; il n'y a pas de responsabilités ; il n'y a pas de réformes ; il n'y a pas de progrès. — Mais, ajoute M. Demartial, si nous demandons que le pouvoir politique se borne à contrôler le technique, nous précisons que ce contrôle doit être efficace. Or, le ministre ne peut pas à lui seul contrôler l'énorme organisme que constitue un ministère ; pour s'assurer qu'on y fait tout l'utile et rien que l'utile, que tout est organisé de manière à assurer le meilleur rendement des hommes et des choses... Aussi, afin de permettre le contrôle des administrés sur l'administra-

1. Georges Demartial, *Pour remédier au défaut de spécialisation et à l'instabilité des ministres*, dans la *Renaissance*, 18 juillet 1914.

tion, M. Demartial propose de placer à côté de chaque grand chef de service un membre du Parlement, qui prendrait le titre officiel d'adjoint au ministre. Pour ma part, je considère cette réforme comme essentiellement dangereuse. On dit qu'elle serait démocratique, puisqu'elle soumettrait l'administration au peuple souverain au profit duquel existe l'administration. Mais en réalité, en dépit de cette prétendue logique que nous avons si souvent combattue, elle ne serait pas démocratique parce qu'elle serait contraire aux intérêts de la démocratie. M. Demartial s'efforce bien de délimiter le rôle de cet adjoint au ministre, de dresser, tout autour de son action, des barrières qu'il ne devra pas dépasser. Mais comme on sent que ce ne sont là que des barrières de papier ! Elles n'empêcheraient pas une aggravation de ce mal, si souvent stigmatisé, des interventions parlementaires et de cette gangrène des administrations par les préoccupations de parti et par les passions politiques ¹. Et sans doute, on nous objectera que nous trouvons bon que les ministres et sous-secrétaires d'État soient des parlementaires. Mais nous ferons cependant remarquer une nuance très importante : le parlementaire, lorsqu'il devient ministre, revêt un personnage nouveau ; il passe « de l'autre côté de la barricade » ; il a le sentiment qu'il représente un autre pouvoir, qu'il incarne un autre élément de l'équilibre nécessaire, qu'il assume des responsabilités nouvelles. Serviteur de l'intérêt général, il se croit astreint tout au moins à une certaine tenue extérieure d'impartialité. Le parlementaire adjoint au ministre restera parlementaire ; il en gardera l'esprit, les tendances, les mœurs. Représentant du peuple, il prétendra imposer, au nom de ce souverain débonnaire, les volontés de son parti ; et toutes les résistances du technique lui apparaîtront comme des rébellions.

Ce n'est pas aux symptômes extérieurs et superficiels que l'on doit s'attaquer pour guérir le mal de l'incom-

1. Le même danger naîtrait de l'idée, proposée par l'éminent conseiller d'État Chardon, de composer de députés les cabinets des ministres.

pétence et de l'instabilité, mais à ses causes profondes. Le progrès résultera tout naturellement d'un assainissement général de l'organisme politique. Ce progrès, nous devons l'attendre de l'action combinée des mœurs et des lois.

La Représentation Proportionnelle, loyalement instituée, dans de larges circonscriptions, assurera au Parlement le concours d'un grand nombre des compétences gouvernementales qui se trouvent dans le pays ; elle assurera au Parlement la permanence des chefs des grands partis ; elle assurera l'organisation des grands partis, dans lesquels seront, par la force des choses, contraints de venir se fondre ces groupes et sous-groupes qui, en multipliant et dispersant les ambitions, favorisent l'accès au pouvoir de personnages peu qualifiés, et par leurs mouvements souvent désordonnés, leur fidélité inconstante et marchandeuse, entretiennent la majorité dans un état perpétuel d'instabilité qui ne manque pas de se communiquer sans retard au Gouvernement. La R. P. favorisera cette constitution organique de grands partis qui surveilleront l'éclosion des jeunes talents, et par échelons, notamment par l'apprentissage dans les sous-secrétariats d'État, les pousseront progressivement jusqu'à la première place ¹.

Il importe aussi d'améliorer l'équilibre des pouvoirs publics organisé d'une façon défectueuse par les constituants de 1875. Le ministère n'a de stabilité et d'autorité que s'il s'appuie, d'une part, sur le chef de l'État, d'autre part, sur le Parlement. Or, le chef de l'État, quelque éminente que soit la personnalité investie de ces fonctions, n'a pas dans notre démocratie, *le pouvoir* nécessaire au libre et plein exercice de *ses pouvoirs*. Émanation du seul Parlement, il ne saurait constituer

1. En Angleterre, ce fut pendant longtemps une règle, non écrite et non formulée, du droit parlementaire, qu'on ne pouvait assumer la direction d'un département ministériel, si on n'avait fait un apprentissage comme sous-secrétaire d'État parlementaire, et, par conséquent, si on n'avait été amené dans ces fonctions à acquérir de l'expérience et à faire preuve en même temps de ses capacités administratives (Lawrence Lowell, t. I, p. 76).

une autorité distincte de lui et qui lui fasse équilibre. Le Président de la République est responsable du choix des ministres ; mais quelle est en réalité sa part d'intervention réelle dans ce choix ? Il importe d'étendre sur son front l'onction sainte du suffrage ; si le concours, à nos côtés, de la grande démocratie américaine dans la lutte pour le droit ne suffit pas à contrebalancer chez nous le souvenir de la date fatidique du Deux-Décembre, il importera tout au moins d'élargir le collège électoral du Président de la République, et de le faire élire, par exemple, par les notabilités du suffrage universel, c'est-à-dire par les électeurs actuels du Sénat. Alors quelqu'un pourra être rendu responsable du choix des ministres et de leur compétence (1).

(1) Nous n'avons pas la prétention de tout dire. Nous regrettons cependant de n'avoir pas signalé que l'insuffisante compétence et l'instabilité des ministres s'aggrave par la manière scandaleusement insuffisante dont s'effectue la transmission des services. Cette opération, par laquelle le ministre démissionnaire devrait faire profiter son successeur de l'expérience acquise, n'est en réalité qu'un simple rite de courtoisie au cours duquel le ministre entrant et le ministre sortant échangent des banalités et tentent de dissimuler, le premier, sa joie et le second, son dépit. Le ministre sortant et son cabinet ont préalablement renvoyé dans les bureaux tous les dossiers à l'étude, de façon à transmettre à leurs successeurs des tables absolument nettes et à les contraindre de commencer, avec la bonne volonté hypothétique des bureaux, un apprentissage complet. Pendant la guerre, en pleine crise de charbon, alors que Paris était menacé de manquer de gaz, un chef de cabinet de ministre sortant ayant essayé de mettre réellement son successeur au courant des éléments du problème, cet effort de bonne volonté fut considéré comme un grave manquement aux usages et comme une sorte d'inconvenance. L'institution, avec un titre quelconque, d'un chef permanent de chaque ministère atténuerait les inconvénients de ces pratiques. Sur tous ces points, on lira avec profit les *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Grasset, 1918. L'auteur a caché son nom, mais il n'a pu dissimuler qu'il est un savant juriste, un lettré délicat, et qu'il a vécu les problèmes dont il recherche la solution.

CHAPITRE IV

LA COMPÉTENCE DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES

SOMMAIRE

§ 1. — *Rapports du technique et du politique.*

Le système des ministres politiques et non techniciens suppose, à la base, une forte organisation bureaucratique sur laquelle ils exercent seulement un droit de contrôle et d'impulsion. — Le problème en Suisse et en Amérique (*Spoils system*). — Le ministre doit-il être seulement le contrôleur et non le chef de son département ? — La séparation du pouvoir administratif et du pouvoir politique : 1° que ce que le ministre ne fait pas et ne peut pas faire, il le laisse faire ; 2° que le technique, soit souverain dans certaines matières déterminées : justice, stratégie ; 3° Que l'action du technique soit tout au moins connue ; 4° que le technique soit responsable dans la mesure de l'indépendance qui lui serait reconnue. 5° que le technique reçoive une très forte organisation L'institution du ministre permanent.

§ 2. — *La participation des non-professionnels aux fonctions publiques.*

Dans le domaine de la justice. — Dans le domaine de la défense nationale. — Dans le domaine de l'administration générale : la décentralisation administrative.

§ 3. — *Le choix des meilleurs et des plus aptes pour les fonctions publiques.*

Les obstacles : favoritisme parlementaire, favoritisme ministériel, prédominance du ministère de l'Intérieur.

Les remèdes des symptômes ; statut, concours, etc. Le concours et le recrutement du haut personnel dans la diplomatie, dans le Conseil d'État, dans la Cour des comptes.

Les remèdes de la cause même du mal : la grande circonscription avec R. P. ; l'augmentation de l'autorité réelle du chef de l'État.

Le problème de la compétence dans les fonctions pu-

bliques, se présente sous trois aspects différents. 1° Tout d'abord, quel doit-être le rôle respectif du fonctionnaire professionnel et du ministre, représentant du pouvoir politique ? 2° La fonction publique doit-elle être exercée par des amateurs ou par des professionnels ? 3° Une fois qu'on a décidé qu'une fonction publique serait confiée à des professionnels, comment assurer la capacité de ces derniers ?

§ 1.

RAPPORTS DU TECHNIQUE ET DU POLITIQUE

Nous avons, dans le chapitre précédent, défendu, contre des critiques injustes, le système des ministres non techniques mais politiques ; il nous a semblé que l'idéal du gouvernement d'un grand pays pouvait se résumer dans cette formule : une forte bureaucratie contrôlée par de véritables hommes d'État. Cette formule suppose par conséquent deux éléments : 1° le technique, 2° le politique qui le contrôle et le dirige.

Dans les pays où n'existe pas une forte bureaucratie, le système des ministres simplement politiques présente de grands dangers ; et nous pourrions citer des pays jeunes (la Serbie...) qui ont voulu imiter sur ce point les grands pays dont ils n'avaient pas les puissantes charpentes administratives, et où le système des ministres amateurs a amené de graves mécomptes. Le ministre purement politique et non technique ne peut exister utilement que s'il est, comme le disait modestement de lui-même, dans le conte de Kipling, ce grand seigneur appelé à la vice-royauté des Indes, « un buste en plaqué à la tête d'une administration toute en or. » Si l'administration n'est pas « toute en or », le système cloche.

La France possède cette forte bureaucratie qui assure la permanence de la vie de l'État. On sait ainsi que nous n'avons eu que rarement sous la troisième République de grands ministres de l'Instruction publique, absolument satisfaits d'être à la tête de ce département,

et soucieux de consacrer le meilleur de leur activité à cette grande tâche de l'éducation nationale. Cependant il y a une politique scolaire poursuivie avec persévérance pendant tout le cours de la troisième République et qui est son honneur. Elle est l'œuvre de « M. Lebeureau », et heureusement. Pour l'enseignement supérieur, par exemple, quelques rares hommes sont responsables des progrès réalisés par cette branche. Depuis la chute de l'Empire, il n'y a pas eu plus d'une demi-douzaine de personnages chargés d'assurer la direction de l'Enseignement supérieur. De 1879 à 1884, cette fonction fut occupée par M. Albert Dumont, ancien fonctionnaire de l'Empire, archéologue, membre de l'Institut. A partir de 1884, dure la longue et éclatante direction de Louis Liard, philosophe, également membre de l'Institut et qui ne se retire, au bout d'un quart de siècle, que pour continuer à exercer son action au vicerectorat de l'Université de Paris¹. Dans cette situation de vice recteur, Gréard, membre de l'Académie française, avait mérité d'être appelé vice-ministre de l'Instruction publique. Voilà des types de ces grands techniciens sur lesquels peut s'appuyer l'action politique des ministres et qui, dans tous les cas, dispensent ceux-ci de la compétence technique.

Aux États-Unis, le *spoils system*, consistant à attribuer, à chaque changement de majorité électorale, toutes les places de l'État au parti vainqueur, a constitué pendant longtemps un obstacle à l'établissement d'une forte bureaucratie analogue à la nôtre. Mais la démocratie américaine en a souffert, et de sérieux efforts ont été faits en vue de l'établissement d'un *permanent civil service*².

La démocratie suisse a horreur de la bureaucratie en dépit du mérite, qu'elle ne lui dispute pas, de rendre la vie de l'État plus ordonnée, plus intense, plus pleine. Elle reproche par exemple à la bureaucratie française d'être si puissante, « qu'au fond, c'est elle qui dirige

1. M. Liard est mort et a été remplacé par M. Lucien Poincaré, en 1918.

2. Lawrence Lowell, *Government and popular opinion*, p. 297.

l'État et que l'administration du pays reste en substance la même malgré un changement de gouvernement. La bureaucratie forme l'armée civile permanente ¹ ». La démocratie helvétique a résolu le problème en imposant à ses gouvernants les fonctions bureaucratiques. Dans les cantons ruraux, le *landammann* supporte seul son écrasante besogne sans être même assisté d'un secrétaire ; dans la Confédération, les membres du Bundesrat sont à la fois des gouvernants et des chefs de service. Il n'est pas besoin d'insister sur les inconvénients de cette confusion, sur les qualités différentes exigées pour les fonctions de guide politique et pour celles d'administrateur, sur la difficulté que rencontrent les membres du Bundesrat de s'élever au-dessus des mille riens techniques de l'administration courante auxquels ils sont astreints de donner leur attention, pour s'occuper de la direction générale du pays, du gouvernement ². C'est un système qui n'a été possible en Suisse qu'à raison de l'exiguïté de son territoire, de sa population, et de l'heureuse ignorance, où elle a longtemps vécu, des grands problèmes politiques. D'ailleurs, nous avons déjà indiqué que, chargeant ses gouvernants de besognes bureaucratiques, la démocratie suisse leur donne, en dépit de l'élection, une organisation quasi bureaucratique. Les membres du Bundesrat sont élus par les Chambres pour un délai fixe de trois ans ; mais ils sont rééligibles et en fait, réélus : les mœurs veulent qu'un membre ne sorte vivant du gouvernement que par sa volonté. Depuis 1848, un seul conseiller fédéral n'a pas été réélu alors qu'il désirait l'être. La règle est qu'une fois entré au gouvernement, on y reste comme dans une carrière administrative : ainsi M. Deucher, mort en 1912, avait fait partie du Bundesrat pendant trente ans ³.

L'absence d'un corps permanent de spécialistes ren-

1. Dubs, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, partie I, ch. III.

2. Orelli, *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, dans le *Handbuch* de Marquardsen, p. 36.

3. Joseph-Barthélemy, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 2^e partie.

draît singulièrement dangereux en Suisse et en Amérique le système des ministres interchangeables. Au contraire, dans les démocraties de France et d'Angleterre, le système doit être nécessairement moins nocif, puisque le ministre se borne à donner l'impulsion à un mécanisme solide et préexistant. Il est chargé surtout de surveiller l'administration. Pour cette mission de contrôle et de surveillance, un œil nouveau, comme le montre Bagehot, n'est pas nécessairement un inconvénient, et il est même un avantage. Il est bon que le fonctionnaire surveillé soit permanent ; mais il est bon que le surveillant change, car l'habitude émousse l'esprit d'observation.

Mais alors se pose le problème des rapports entre cette forte organisation administrative permanente, et le couronnement mobile des ministres, entre l'administration, pourvue de la compétence technique, et le ministre qui n'a que la compétence générale de l'homme d'État.

Le Gouvernement de la France contemporaine résulte d'une simple superposition de la démocratie parlementaire sur le régime administratif de Napoléon. Les ministres de la troisième République se sont simplement installés dans le fauteuil et les fonctions des ministres de l'Empire : cependant ceux-ci étaient des techniciens, tandis que les premiers ne sont que des parlementaires. De cette juxtaposition des éléments de deux systèmes opposés, et, d'après certaines opinions contradictoires, serait né un certain malaise. Il ne suffit pas de juxtaposer, il faut encore combiner, concilier¹.

La théorie juridico-administrative est très nette : le ministre, quelle que soit son impréparation antérieure, est considéré comme l'auteur de tout ce qui se fait dans son département. Il fait tout, rien ne se fait sans

1. C'est la thèse qu'a admirablement mise en lumière M. Char-don, l'éminent conseiller d'État, dans ses œuvres d'observation clairvoyante, notamment dans son volume sur *Le Gouvernement de la France*, et dans son étude sur *Le Pouvoir administratif*. — Cf. Demartial, *Pour remédier au défaut de spécialisation et à l'instabilité des ministres*, dans la *Renaissance*, 18 juillet 1914.

lui. Cette omniscience fictive s'affirme dans la cérémonie de la signature. Grâce aux innombrables paragraphes dont il « revêt » une quantité de pièces qu'il ne lit pas et ne peut pas lire, le ministre s'affirme l'auteur d'actes dont, en fait, il ignore la plupart. En sa personnalité s'absorbent toutes les personnalités qui lui sont subordonnées ; celles-ci n'ont aucune volonté qui leur soit propre ; elles peuvent avoir une opinion distincte de celle du ministre, mais ne peuvent la faire connaître qu'au seul ministre et non au public. D'ailleurs, ils ne sauraient se plaindre puisque le ministre est seul responsable de tout ce qui se passe dans son ministère : les fonctionnaires sont responsables envers lui, mais lui seul est responsable devant le souverain, devant le public, devant les Chambres. Ainsi, le technique qui représente la compétence professionnelle est complètement absorbé par le politique.

La doctrine politico-constitutionnelle est différente de cette théorie juridico-administrative. « Ce n'est pas l'affaire du ministre, disent les publicistes anglais comme Bagehot, d'administrer son département. Son rôle est de voir si ce département est convenablement administré ». Il est l'œil du public sur les administrations.

Lorsque l'on reste sur ces sommets, la doctrine apparaît satisfaisante et claire, elle devient plus délicate lorsque l'on essaie de serrer de plus près la question.

On a dit : le ministre doit être le contrôleur de son département, il ne doit pas en être le chef. C'est là une formule inadmissible dans son exagération. — Il y a ceci de vrai que l'action du ministre doit se faire sentir de haut, et qu'il n'a pas, d'une façon générale, besoin de descendre dans les détails : mais ce n'est là qu'une simple règle de bonne politique : c'est d'abord un principe d'habileté, car le ministre *layman*, simple politicien, qui voudrait descendre dans les détails, se mettrait à la merci des spécialistes ; c'est aussi une saine conception générale de la fonction, car le public, dont le ministre est l'œil auprès des administrations, n'a pas besoin de contrôler les moyens, mais seulement les résultats. C'est sur les résultats que le ministre doit con-

centrer son attention. Il n'est pas non plus nécessaire qu'il donne son action à tous les degrés de l'échelle administrative ; s'il l'applique au sommet, avec une suffisante énergie, elle se répandra dans tout l'édifice. La fonction du ministre parlementaire, dit très justement Lawrence Lowell, consiste essentiellement à mettre l'administration d'accord avec l'opinion générale de la nation et surtout avec celle du Parlement. Il est, avant tout, un critique chargé d'extirper les vieux abus, de corriger la tendance de la bureaucratie à la routine, d'empêcher le département de somnoler et de tomber dans l'ornière.

Mais de quelque manière qu'il la comprenne, l'action du ministre est toujours une action de chef. Il abandonne le soin des détails à ses subordonnés parce qu'il a confiance en eux. Il leur demande des avis, il les admet à formuler librement des critiques ; mais c'est lui qui décide et qui doit décider en toute liberté et en dernier ressort. C'est bien là la conduite d'un chef. Et c'est ce qu'elle doit être. A la fin d'une longue vie consacrée tout entière à la gestion des affaires publiques, Gladstone donnait ce témoignage qu'il ne connaissait pas de grande réforme qui n'ait soulevé l'opposition la plus déterminée des spécialistes ; mais qu'il en connaissait par contre un grand nombre qui avaient parfaitement réussi en dépit des prophéties pessimistes des techniciens. Le technique sert le politique, par ses conseils d'abord, et ensuite par son dévouement à exécuter les ordres du politique, même si ces ordres sont en contradiction avec ces conseils.

N'y a-t-il cependant aucun fondement dans les vœux formulés en faveur d'une certaine indépendance du pouvoir administratif ? Ce n'est pas notre pensée. Mais ici encore la vérité se tient dans les limites étroites de nuances assez délicates. à préciser.

1° *Que ce que le ministre ne fait pas et ne peut pas faire, il le laisse faire.* — On a bien souvent critiqué ce principe de l'administration française qui consiste à réserver la décision du dernier ressort à un personnage de compétence moindre que des personnages censés

subordonnés, et qui statue sans voir les choses par lui-même sur des pièces écrites. Ainsi la décision de l'ingénieur en chef d'un département, qui a le double avantage d'avoir une compétence indiscutée et d'être sur les lieux, est soumise à l'examen d'un rédacteur au ministère des Travaux publics, dont la décision, de qualité peut-être inférieure à celle de l'ingénieur, est, cependant, avalisée par le ministre, qui signe sans lire. On réclame, à juste titre, une sérieuse *déconcentration* du pouvoir de décision, d'où résulterait une plus grande autonomie du technique, et en même temps plus de simplicité, plus d'économie, plus de rapidité et plus de compétence dans la gestion des affaires publiques.

2^o *Que le technique soit souverain dans certaines matières déterminées : justice, stratégie.* — Le progrès a consisté, sur bien des points, à rendre le technique indépendant du politique. La séparation a été faite, en matière judiciaire ; elle existe même dans la matière juridictionnelle administrative, depuis que la justice a été déléguée au Conseil d'État, par la loi du 24 mai 1872.

— La séparation est à peu près opérée en matière militaire : il est généralement admis que le commandement militaire est responsable de la stratégie, et qu'il a, par conséquent, l'autorité qu'entraîne cette responsabilité¹. La séparation du technique et du politique existe aussi dans l'instruction publique, principalement dans l'enseignement supérieur, où le professeur ne se voit imposer aucune vérité d'État, et où cette indépendance est affirmée par son inamovibilité. — Au contraire, dans toutes les autres branches de l'activité administrative, le technique est absolument fondu dans le politique.

3^o Aussi demande-t-on *que l'action du technique, si elle reste subordonnée au politique, puisse être tout au moins connue.* — Dans la théorie du régime parlementaire, le ministre est le chef ; c'est à lui qu'appartient de prendre la décision, après avoir pesé l'avis des professionnels. Mais cet avis n'est jamais connu que du ministre seul. L'agent technique, le fonctionnaire per-

1. Voir Joseph-Barthélemy, *Démocratie et politique étrangère*, II^e partie.

manent sert et se borne à servir. S'il est admis à discuter librement, son avis et son nom même restent ignorés du Parlement et du public. — Qu'un projet de réforme essentiellement technique, comme le rachat de l'Ouest, soulève l'opposition unanime des techniciens, ni le public, ni le Parlement, qui auraient cependant un intérêt évident à être informés, n'en sauront jamais rien. L'avis du technique est la propriété personnelle du ministre ; il a pour objet de lui permettre de conclure prudemment et de l'empêcher de commettre des erreurs ; mais il doit rester ignoré du maître de l'affaire, c'est-à-dire de la nation. — Non seulement l'avis des hommes compétents ne fait pas partie du dossier officiel de la nation, mais encore il ne doit pas lui parvenir par une voie officieuse. On considère comme une règle stricte de convenance qu'un fonctionnaire ne doit jamais faire connaître, par livre, article, conférence, etc., son opinion sur les affaires de son département. S'il estime une réforme désastreuse pour le pays, il le dit au ministre, puis, sur l'ordre de ce dernier, il met tout son zèle éclairé au service de cette réforme. — En 1903, sir George Kekevich ayant parlé de la politique d'éducation au temps où il était fonctionnaire, son attitude fut jugée incorrecte.

Cette absorption de l'avis du technique dans le politique est particulièrement frappante, ainsi que l'a lumineusement démontré M. Chardon, lorsqu'il s'agit des avis d'un grand corps comme le Conseil d'État.

Chaque année, le Conseil d'État est appelé à donner son avis sur trente mille affaires, dont vingt-quatre mille touchent aux pensions civiles ; pour les six mille affaires restantes, il s'agit par exemple du contrôle supérieur des affaires communales et départementales, des grands travaux publics, des concessions de mines... L'intervention d'une importante autorité comme le Conseil d'État, héritier de cette assemblée portant le même nom et dont Napoléon avait fait le premier de ses grands corps constitutionnels, est exigée, afin d'assurer la régularité de l'opération, mais aussi afin de sauvegarder l'intérêt supérieur de la nation. C'est un

avis longuement mûri, par un corps de techniciens ; or, il est essentiellement secret. Il n'est connu que du ministre seul. Il s'agit de ne pas embarrasser le Gouvernement. Ainsi, pour ne pas embarrasser le Gouvernement, on aime mieux s'exposer à sacrifier les intérêts de la nation. — Cet avis indépendant, réfléchi, d'une autorité compétente est, très souvent d'ailleurs, considéré comme une formalité vide : il arrive même que le Gouvernement fasse connaître à la haute assemblée, en lui transmettant l'affaire, dans quel sens il est décidé à la trancher ! Il s'agit peut-être de milliards qui vont être imposés aux contribuables ; peu importe, l'avis du Conseil d'État demeurera secret : il sera seulement « murmuré à l'oreille d'un ministre qui passe » (Chardon). Voilà une affaire d'octroi, un traité d'eau, de gaz, d'électricité : le Conseil d'État déclare l'affaire ruineuse, l'entrepreneur incapable, malhonnête ou insolvable ; la fantaisie d'une municipalité, confirmée par l'insouciance d'un ministre éphémère, non seulement l'emportera sur l'avis indépendant du Conseil d'État, mais encore cet avis ne sera pas connu des véritables intéressés, c'est-à-dire du public.

L'idéal serait qu'un projet, déclaré mauvais par une assemblée désintéressée de compétences, soit définitivement abandonné ; et qu'ainsi, sinon un droit de décision, du moins un droit de veto souverain soit accordé au Conseil d'État sur les affaires qu'il juge contraires à l'intérêt de la nation. C'est peut-être un grand sacrifice à demander aux traditions napoléoniennes de notre Gouvernement. Mais si l'on se résigne à admettre qu'un projet, ainsi déclaré contraire aux intérêts de la nation, soit tout de même réalisé à ses frais, on ne peut que se rallier à l'opinion de M. Chardon, se bornant à demander la *publicité* de l'avis du Conseil d'État. Il suffirait de remplacer dans la rédaction des décrets la formule : « le Conseil d'État entendu » par celle-ci : « conformément *ou* contrairement à l'avis du Conseil d'État ». Il faudrait ajouter que, dans le rapport demandant au Président de la République de « revêtir » le projet de décret de sa signature, le

ministre éphémère devrait exposer les motifs pour lesquels il refuse de se ranger à l'avis d'un corps permanent, pourvu de traditions et de compétences. Est-il besoin de démontrer l'intérêt supérieur qu'il y aurait à ce que le Parlement et le public sachent qu'une mesure du pouvoir politique a été prise malgré l'opposition des techniciens? L'avis des spécialistes ne peut, sans danger, être renfermé dans le dossier du ministre; il doit faire partie du dossier du Parlement et de la nation.

4° *D'une certaine indépendance reconnue au technique à l'égard du politique, doit résulter pour lui, dans la mesure correspondante, une certaine responsabilité.* — Un des vices du Gouvernement démocratique, c'est l'irresponsabilité. La responsabilité politique des ministres reste un peu illusoire. Le ministre tombe, et cette chute lui crée une virginité nouvelle qui lui permettra de faire partie d'une combinaison future. S'il est tombé, il n'a plus aucune responsabilité. Le ministre n'est responsable que de la gestion politique de son département; il ne peut pas être réellement responsable de la gestion des détails administratifs. Mais les fonctionnaires techniques sont officiellement inconnus du public et du Parlement; d'où le règne de l'irresponsabilité.

Le fonctionnaire technique est comme le roi d'Angleterre : il ne peut mal faire. Sa personnalité s'absorbe dans les personnalités successives des ministres qui passent à la tête du département. « Ni les règles ni les convenances, disait Gladstone, ne permettent au chef de l'opposition d'alléguer que l'avis des fonctionnaires permanents de l'administration est contraire à l'opinion du ministre qui portait la responsabilité de la mesure discutée ». C'est au ministre que revient le mérite ou le blâme de tout ce qui se passe dans son département; par conséquent, le fonctionnaire permanent ne peut pas revendiquer pour lui l'avantage de l'activité propre qui est juridiquement l'activité ministérielle; mais, par contre, le ministre ne peut pas rejeter sur ses subordonnés la responsabilité des erreurs ou des fautes (à moins qu'il ne prononce en même temps la révocation du coupable).

Cette irresponsabilité des fonctionnaires compétents ne va pas sans dommage pour les affaires publiques. Le ministre n'a pas statué seul : c'est le subordonné qui a pris la mesure que le ministre n'a fait qu'endosser, peut-être sans la connaître. Mais le subordonné n'a fait que suggérer la solution, que le ministre, en l'adoptant, a aussitôt faite sienne. Ainsi tout le monde est à l'abri, car on ne peut rendre absolument responsable celui qui a décidé sans concevoir, ni celui qui a conçu sans décider.

On affirme, par exemple¹, qu'un cuirassé coûte à la France dix millions de plus que le même navire en Angleterre. Ce n'est, en France, la faute de personne. — Le service des bâtiments civils, c'est-à-dire la compétence technique, avait calculé que l'installation de la Cour des comptes dans l'aile nord du Palais des Tuileries coûterait au Trésor 2.500.000 francs et l'Assemblée nationale ordonna, sur la proposition de M. Cailiaux, ministre des Travaux publics, l'aménagement demandé : il coûta, en réalité, 11.266.000 francs, et, le 10 mai 1879, le Gouvernement demanda les crédits supplémentaires rendus nécessaires par cette formidable erreur d'appréciation. Personne n'en fut responsable, ni le ministre depuis longtemps tombé, ni les techniciens dont les calculs l'avaient induit en erreur. Aussi avons-nous vu, notamment pour la reconstruction de l'Imprimerie nationale, se perpétuer ces errements. Il faut trouver une combinaison qui rende les hommes politiques responsables de la politique et les administrateurs responsables de l'administration².

1. Brousse, *Responsabilité des administrateurs publics dans Grande Revue*, août 1913, p. 687.

2. Il faut d'ailleurs ajouter que la pratique a fait éclater les moules trop rigides, sur ce point, des règles parlementaires : 1° Le Parlement a mis directement en cause certains hauts fonctionnaires comme le gouverneur général de l'Algérie (15 janvier 1909) ou le résident général de Tunisie (24 novembre 1911). — 2° Les ministres ont abrité leur responsabilité derrière celle des fonctionnaires : a) dans l'affaire des délimitations viticoles, le ministre s'est retranché derrière le Conseil d'État (janvier 1912); b) le ministre des Affaires étrangères a dissimulé sa responsabilité derrière celle de son directeur des affaires poli-

5° Pour que le technique ait, à l'égard du politique, cette situation que l'intérêt général attend de lui, il faut qu'il soit très fortement organisé; c'est là une idée que nous reprendrons dans la suite. Mais il y a une préoccupation qui se fait jour depuis quelques années parmi les publicistes et les hommes d'État : les spécialistes d'un ministère ne forment-ils pas une poussière amorphe dont l'action manque essentiellement d'unité ? Est-il suffisant que l'harmonisation des activités techniques, nécessaire pour éviter les frottements, les rivalités de bureau à bureau et les pertes de forces soit donnée par les hommes politiques, dépourvus de la compétence spéciale, et qui ne font que passer à la tête des départements ? On a pensé, à juste titre, qu'il devrait y avoir dans chaque ministère un très haut fonctionnaire qui en soit le chef technique et permanent, qui constitue la doublure technique et stable du chef politique et passager¹. Il y aurait donc une forte incarnation de la capacité spécialisée ; elle serait subordonnée au politique, elle le servirait mais lui rendrait aussi cette nature de services qu'indiquait Napoléon dans la parole célèbre : « On ne s'appuie que sur ce qui résiste ». — L'institution n'est pas sortie tout entière du cerveau des réformateurs : elle existe en Angleterre : là, à côté du secrétaire d'État parlementaire, il y a le secrétaire d'État « permanent ». Il incarne le technique à sa plus haute expression ; il est presque autant le col-

tiques (interpellation Bouge, 20 novembre 1911) ; c) le sous-secrétaire d'État aux Beaux-Arts a fait peser toute la responsabilité du vol de *la Joconde* sur le conservateur du Louvre (discours de M. Charles Benoist, 21 novembre 1911) ; d) en Angleterre, la séparation du technique et du politique est réalisée, comme en France, en matière militaire : aussi les chefs politiques des départements refusent-ils d'assumer la responsabilité des actes du commandement. Ainsi le sous-secrétaire d'État et le général en chef se reprochent mutuellement le défaut de préparation de la guerre dans l'Afrique du Sud (Hansard, 4^e série, XC, p. 327, XCI, p. 6). En 1901, la Chambre des communes entendait le premier lord de l'Amirauté rejeter sur le directeur des constructions navales la responsabilité du renversement du yacht royal au moment du lancement *Ibid.* XCVI, p. 969. — Voir la très intéressante étude de M. Bonnard dans *Revue du droit public*, 1912, p. 73.

1. Voir l'Enquête de la *Revue hebdomadaire*, mars 1911.

laborateur du ministre que son subordonné. Un « permanent » qui a rendu d'éminents services peut aspirer à finir ses jours dans la « splendeur discrète » de la Chambre des lords.

On ne saurait prétendre arriver à formuler, avec la précision d'une vérité mathématique, la règle des rapports du technique et du politique. On ne saurait en faire l'objet direct d'une disposition législative. Il y a là avant tout une question de nuances. L'essentiel est de reconnaître le principe du rôle important à laisser au technique et de le mettre en lumière par les formes extérieures qui viennent d'être indiquées.

§ 2.

LA PARTICIPATION DES NON-PROFESSIONNELS AUX FONCTIONS PUBLIQUES

Nous retrouvons, pour un grand nombre de fonctions de l'État, le même problème que pour les fonctions ministérielles : est-ce que les fonctions publiques doivent être exercées par des amateurs, ou par des professionnels ?

L'évolution démocratique tend à appeler à l'exercice des fonctions publiques un certain nombre de citoyens dont ce n'est pas la carrière, d'amateurs par conséquent. C'est ce qui se produit notamment dans le domaine de la justice. Dans le système de la démocratie pure, l'assemblée des citoyens prétend exercer directement toutes les fonctions de l'État : Socrate est condamné à mort par le tribunal des Hélistes composé de 559 citoyens ; jusqu'au dix-huitième siècle, la Landsgemeinde des cantons montagneux de la Suisse a statué elle-même sur les procès criminels pouvant aboutir à une condamnation capitale. -- Enfin, dans la plupart des démocraties modernes, la collaboration de simples citoyens apparaît comme une condition de la bonne administration de la justice : c'est l'institution du jury. Le jury statue sur des questions où le bon sens suffit : des questions de fait, des questions d'appréciation. Les

questions techniques, c'est-à-dire les questions de droit, restent réservées aux professionnels, aux magistrats de la Cour d'assises, à la Cour de cassation. On a tout dit sur les erreurs du jury, sur sa sévérité contre les attentats aux biens, sur son indulgence pour les attentats aux personnes, sur son impressionnabilité, son sentimentalisme, ses passions... Personne ne demande cependant sa suppression. Il vaudrait mieux l'organiser : décider par exemple qu'il n'y aura nul verdict sinon rendu à l'unanimité. S'il n'y a pas unanimité des amateurs, les professionnels reprendraient la totalité du pouvoir de décision. Les autres modes de participation des amateurs à l'administration de la justice donnent lieu à des critiques, sur lesquelles nous ne pouvons insister ici : on reproche à la Haute-Cour son défaut d'impartialité, au jury d'expropriation, sa prodigalité. Ces formes de collaboration à la justice n'apparaissent pas d'ailleurs avec un caractère d'absolue nécessité.

Il y a une fonction publique qui exige, dans les nations modernes, une très large participation des citoyens : c'est la fonction de défense nationale. Cette collaboration est ou bien volontaire, ou bien obligatoire. On est obligé d'être soldat, comme l'on est obligé d'être juré ou témoin, comme dans l'ancien régime on était obligé d'être officier municipal ou collecteur d'impôts. — La guerre actuelle a mis en lumière, devant l'opinion publique, le rôle des soldats non professionnels : l'héroïsme n'est plus une carrière, il n'est plus le privilège d'une profession. Mais il y aurait un très grave danger à exagérer la portée de cette constatation, et à sous-estimer le rôle des militaires de profession, de l'armée permanente, représentation de la technique militaire, conservatoire de la discipline et, dans une mesure, de ce mysticisme qui est un des plus précieux éléments de la défense de la patrie.

Dans le domaine de l'administration générale, le problème de savoir si ce sont des amateurs ou des professionnels qui doivent être chargés des fonctions publiques prend le nom de « problème de la décentralisation ». On peut dire que, de tout temps, il a été nécessaire de

confier à des amateurs une certaine partie de l'administration locale. Ce n'est pas la démocratie moderne qui a inventé l'administration des intérêts de la petite commune rurale par les habitants eux-mêmes. Dans l'ancien régime, les « paroisses » étaient administrées par l'Assemblée des habitants, réunis devant le porche de l'église. Les besoins d'une commune rurale sont, d'ailleurs, de ceux qui ne réclament pas de techniciens pour leur administration : le premier paysan venu, doué d'un minimum d'intelligence et d'un grain de bon sens, choisi par ses voisins à raison de ces qualités, peut s'intéresser au soin des chemins, à l'état matériel de la maison d'école, de l'église, des prés et des bois communaux. D'ailleurs, l'exemple des campagnes de France où se trouve une proportion d'illettrés très faible par rapport à celle que l'on rencontre dans d'autres pays, ne doit pas porter à exagérer la compétence dans ce domaine des simples amateurs élus : la cheville ouvrière de l'administration des villages, c'est, le plus souvent, l'instituteur, qui, par le long exercice des fonctions de « secrétaire de mairie » arrive à être un véritable professionnel de l'administration locale.

La gestion par de simples citoyens élus des intérêts d'une grande cité se comprend moins facilement. Les problèmes de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, d'air comprimé, les questions d'évacuation des matières usées, l'entretien de voies publiques encombrées, le maintien de la circulation, l'organisation de transports rapides, la lutte contre les maladies sociales : ignorance, alcoolisme, tuberculose, criminalité, paupérisme... ne sont pas des matières qui puissent être traitées par le premier venu, simplement pourvu de l'unction d'un suffrage plus ou moins étendu. D'autre part, ces services exigent des ressources souvent très considérables : le budget de la ville de Paris est celui d'un État ; on ne s'improvise pas financier. Il faut donc, dans les grandes cités, une forte bureaucratie qui représente la technicité et qui soit mise au service des élus. Mais cela ne suffit pas encore : il est nécessaire que ces élus eux-mêmes soient soumis au contrôle des

techniciens : et c'est là un des objets de ce que l'on appelle la tutelle administrative. — Il y a d'ailleurs des fonctions qui sont apparues à l'expérience comme particulièrement mal placées entre les mains de non professionnels : c'est certainement le cas de la police.

En France, l'administration locale est donc, en principe, confiée à des amateurs élus, assistés par en bas, et contrôlés par en haut par des techniciens. En Allemagne, le principe est inverse : l'administration locale est confiée à des techniciens contrôlés par des élus. Il y a bien un conseil municipal, et les grandes branches de l'administration sont distribuées à des commissions de ce conseil. Mais le magistrat qui est mis à la tête des grandes cités, le bourgmestre est un technicien, un administrateur de profession, et c'est sur lui, assisté de fonctionnaires permanents, que repose d'abord la gestion des affaires municipales¹. Les avantages de ce système ne sont pas contestables, si, faisant abstraction d'idées théoriques, on se place seulement au point de vue de l'ordre dans les finances et du progrès dans l'aménagement matériel de la cité.

Il arrive beaucoup trop souvent que la question de savoir si l'administration locale doit être confiée à des techniciens désignés par le pouvoir central ou bien à des élus est étudiée comme une question abstraite et résolue d'après des idées à priori. C'est, en réalité, le plus concret des problèmes, et il doit être résolu d'après les circonstances de temps et de lieu : ce fut un grand bien pour la France meurtrie que Napoléon l'enfermât dans le corset de fer où elle pût se remettre de ses blessures : mais, lorsqu'elle eut repris ses forces, ce fut également un bien de lui rendre progressivement la liberté de ses gestes, et d'appeler un nombre croissant de citoyens, à statuer avec une autorité croissante, sur un nombre croissant d'affaires. Toute une série de lois dont nous n'avons pas à rappeler ici la longue énumération, ont abouti à un équilibre qui ne saurait être rompu sans dommages. Dieu nous préserve notamment

1. C'est le principe de l'organisation municipale de Paris.

du « préfet départemental » et « du préfet régional », élus par les habitants des régions intéressées, incarnation de leurs passions de parti, et qui ne sauraient manquer d'avoir tous les défauts des préfets de l'État avec l'incompétence en plus.

Par une contradiction comme on en rencontre fréquemment dans les doctrines politiques, inspirées par des intérêts momentanés ou des préjugés d'opposition, il se trouve que ce sont les mêmes personnes qui dénoncent l'amateurisme comme une plaie du gouvernement démocratique et le réclament, dans l'administration locale, comme une sorte d'universelle panacée ¹.

§ 3.

LE CHOIX DES MEILLEURS ET DES PLUS APTES POUR LES FONCTIONS PUBLIQUES

Un des périls du régime de l'élection est de subordonner l'intérêt du pays à la considération électorale ; les *fonctions* deviennent des *places* dont l'élu s'efforce

1. Une matière intéressante, voisine mais cependant différente de celle qui a été étudiée dans ce paragraphe, est celle de la collaboration aux services publics, de particuliers étrangers à ces services mais désignés par leur technicité. Les exemples de cette collaboration professionnelle abondent. Le décret du 18 septembre 1917 crée un Conseil supérieur des travaux publics dans lequel doit être « utilisée l'expérience des hommes d'affaires et de techniciens qui ont acquis en dehors des services de l'État, des connaissances spéciales. » — Le prix des farines de céréales autres que le blé est fixé par des commissions départementales comprenant deux cultivateurs et un meunier (décret du 8 avril 1917). Dix-huit minotiers et boulangers entrent à l'Office central des céréales (décret du 31 juillet 1917). L'Office central des fourrages est composé de « techniciens de l'alimentation animale, de producteurs de fourrages et de représentants du commerce » (arrêté du 7 novembre 1917). — Un publiciste aux vues ingénieuses et profondes, M. Maxime Leroy, voit dans le développement de ces collaborations professionnelles un des symptômes de la transformation de la puissance publique, de l'évolution du Gouvernement renonçant à commander suivant les vieilles formules, pour collaborer avec les gouvernés suivant la formule de l'avenir (*Pour gouverner*, 1918, p. 129). — Nous nous contentons pour le moment de signaler ces pratiques comme un progrès nécessaire de l'administration et comme une intelligente utilisation des ressources nationales.

de faire une monnaie pour le paiement de services électoraux passés ou futurs ; les gouvernants se voient contraints de mettre la puissance publique à la disposition des élus dont ils dépendent ; la vie de l'État est infectée, jusque dans sa source, du virus de l'esprit de parti, le plus dangereux ennemi de la compétence.

Le péril est réel ; il est conjuré dans une certaine mesure par d'autres éléments, notamment par ce minimum de conscience qui s'empare de la plupart des hommes lorsqu'ils parviennent à une situation élevée. Mais précisons dès maintenant que, si la démocratie est bien loin d'avoir atteint la perfection dans le choix de ses serviteurs, elle n'aurait peut-être pas des modèles bien remarquables à chercher dans les autres gouvernements. Nous pouvons répéter des fonctionnaires ce que nous avons dit des ministres : le succès des médiocrités n'est pas une spécialité des démocraties. Les *Mémoires du comte de Grammont*, publiés par son beau-frère Hamilton, abondent en témoignages sur ce point. Un jour, Louis XIV se plaignait de la médiocrité d'un haut fonctionnaire : « Vous verrez, Sire, lui dit Grammont, que ce sera le parent de quelque ministre ». Lorsque M. de Rochefort fut promu maréchal, Grammont le félicita dans ces termes : « Monseigneur, la faveur l'a pu faire autant que le mérite. C'est pourquoi je ne vous en dirai pas davantage. Signé : le comte de Grammont ». Mme de Sévigné, qui raconte ce trait dans sa lettre du 6 août 1675 à Bussy-Rabutin, revendique pour son père l'invention de ce genre de billets de félicitations. Lorsque Schomberg fut promu maréchal, il lui écrivit : « Monseigneur, Qualité, barbe noire, familiarité. Signé : Chantal ». — « Vous entendez bien, continue Mme de Sévigné, qu'il voulait lui dire qu'il avait été fait maréchal de France parce qu'il avait de la qualité, la barbe noire comme Louis XIII et qu'il avait de la familiarité avec lui ».

La monarchie restaurée reprend ces traditions : ainsi Pasquier¹ critique sévèrement les choix, par le minis-

1. *Mémoires*, t. VI, p. 2.

tère Villèle, pour les grands emplois. Le directeur de l'Enregistrement, M. de Chabrol, est nommé ministre de la guerre; il est remplacé par Martignac. M. de Castelbajac, directeur des haras, est nommé directeur des douanes: « Parmi ces nominations, plusieurs étaient fâcheuses; elles n'étaient motivées ni par les services rendus, ni par des connaissances spéciales. Rien n'a plus nui au ministère de Villèle que la légèreté avec laquelle il livrait les plus importantes administrations à des hommes n'ayant d'autre titre que la protection de Mme du Cayla ou les obscurs services rendus dans les couloirs du Parlement ». Et enfin, ce n'est pas en pensant à la troisième République que Beaumarchais a écrit son mot fameux: « Ce fut un danseur qui l'obtint¹ ».

Pour mettre au point les critiques contre le choix démocratique des fonctionnaires, il faut avoir devant les yeux des appréciations comme celle que portait le *Vorwaerts* (16 sept. 1917) sur le recrutement des fonctionnaires dans la monarchie allemande: « Pour le choix des diplomates, on tient compte des relations de famille, des amitiés d'université et de régiment, du grade dans la réserve, de tout sauf de l'intelligence ». Tout ce qu'on peut dire, par conséquent, c'est que la démocratie, sans avoir le monopole du favoritisme, a un favoritisme à elle, avec des caractères distincts.

Une des formes les plus envahissantes de ce favoritisme, c'est le favoritisme parlementaire. Un jour, un ministre de la Guerre eut même le courage, assez triste, d'en proclamer le principe à la tribune: « L'avan-

1. La spécialisation, qui se traduit pour les fonctionnaires par l'avancement dans une même hiérarchie, est une conséquence de la complexité et de la difficulté croissantes des fonctions de l'État. C'est peut-être pour ce motif qu'elle était moins rigoureusement observée sous la Restauration qu'aujourd'hui. Nous concevrons difficilement aujourd'hui le passage de la préfecture de police, qui est un poste d'action, au siège de président du tribunal de la Seine, poste de justice et de science juridique. C'est cependant ce qui arriva à M. de Belleyrne, au moment de la constitution du ministère Polignac. — Sous la République, la direction des Ponts-et-Chaussées est considérée comme réservée à un ingénieur: cependant Pasquier la reçut comme compensation, lorsqu'il quitta la préfecture de police (*Mémoires*, t. II, p. 429).

« cement des officiers est entre vos mains. » Et un ancien président du Conseil constatait de son côté, mais cette fois-ci en la déplorant, la même pratique regrettable : « Les relations, dans le régime du jour, voilà la grande affaire ! » Le mal a été encore souligné dans un document officiel récent : le 23 septembre 1917, M. Raoul Péret, ministre de la Justice, adressait aux premiers présidents et aux procureurs généraux une circulaire dans laquelle il s'élevait contre l'abus des recommandations qui se produisent en faveur de magistrats, recommandations qui ne peuvent que nuire à la bonne administration de la justice. — Cette plaie du favoritisme parlementaire se fait sentir davantage en province qu'à Paris, et dans les basses fonctions que dans les hautes. Le ministre de la Justice peut se voir empêché par les députés ou par un grand organe local, de nommer le candidat de son choix à la présidence d'une grande cour du Midi, mais il peut, sans opposition, élever le même candidat à la Cour de cassation. Cela s'est vu. — Ce qui prouve d'ailleurs la santé admirable du tempérament de la France, c'est que ce régime ne produit pas chez elle les résultats déplorables qu'il amènerait, sans aucun doute, dans d'autres milieux : la magistrature française, par exemple, subit incontestablement les influences parlementaires ; elle est payée d'une façon dérisoire, et jamais personne n'a pensé à mettre en doute son intégrité.

Une seconde forme de favoritisme, c'est le favoritisme ministériel. Celui-ci a existé sous tous les régimes, mais il a pris sous le gouvernement parlementaire une forme particulière : c'est le favoritisme au profit du « cabinet ». Le cabinet est l'ensemble des collaborateurs personnels et immédiats dont s'entoure le ministre lorsqu'il prend la direction d'un département. Personne ne songe à méconnaître l'incontestable utilité de cette institution². Le ministre est l'œil du public et du Parlement sur les administrateurs ; pour

1. Clemenceau, *Homme enchaîné*, 15 décembre 1916.

2. Chardon, *Administration de la France*, p. 127.

cette œuvre de surveillance, on ne peut lui imposer l'exclusive collaboration des grands fonctionnaires permanents : le contrôlé ne le serait que par lui-même. Il est donc nécessaire que le ministre se fasse assister de collaborateurs personnels, de son choix, en qui il ait une absolue confiance, qui lui signalent les abus à redresser et les réformes à réaliser. Dans son principe, l'institution du cabinet est nécessaire : elle devient critiquable dans son abus : elle tend en effet, comme le disait M. de Pressensé dans son rapport sur le budget des affaires étrangères, à devenir « en pleine démocratie, une pépinière privilégiée, une serre chaude pour l'éclosion prématurée des jeunes gens d'État ». Le passage dans les cabinets est un moyen commode soit pour entrer de plain-pied dans des fonctions enviables, soit, si l'on est déjà entré dans une hiérarchie, pour passer sans difficulté par-dessus la tête de collègues moins favorisés¹.

Il est d'ailleurs bien loin de ma pensée de prétendre que tous les avancements exceptionnels dus au passage dans les cabinets soient immérités : il arrivera, au contraire, le plus souvent, que le ministre appelle à son cabinet des hommes jeunes à raison de leur exceptionnelle valeur, de leurs qualités de chefs, de leurs exceptionnelles promesses d'avenir. D'autre part, leur passage dans les cabinets les mûrit et les prépare à des fonctions plus hautes. Nombreux sont les personnages

1. Il y a par exemple une situation recherchée, tant à cause de la rémunération convenable, que du peu d'aptitudes techniques exigées et des agréments de la résidence : c'est celle de percepteur à Paris. Si l'on veut comprendre à quel point cette situation est enviable, on n'a qu'à considérer que le receveur des droits universitaires, assimilé à cette catégorie, touchait, en 1913 (*Annuaire des finances*, 1914, p. 473), un traitement brut de 52.641 francs et un traitement net de 30.535 francs, soit un traitement double de celui des professeurs les plus éminents. Un décret du 11 juin 1912 a ramené ce traitement à un maximum de 15.000 francs. Or, sur 38 percepteurs de Paris, 27 ont passé à des titres divers dans des cabinets ministériels. — A la Cour des comptes, il y a 18 conseillers-maitres, 3 présidents, 1 premier président, soit en tout 22 hauts magistrats sur lesquels 11 ont également été attachés à des cabinets ministériels : *Annuaire général des finances*, 1914.

dont les services postérieurs ont largement justifié la confiance que des ministres avaient mise en eux, au moment de leur jeunesse obscure : ainsi, pour ne parler que d'une histoire déjà ancienne, M. Gérard, qui est devenu une des personnalités les plus éminentes de la diplomatie française, M. Joseph Reinach et M. Hanotaux se sont rencontrés dans des cabinets ministériels¹.

Un troisième obstacle à la compétence dans les fonctions publiques, c'est la prédominance du ministère de l'Intérieur et de ses agents, les préfets. M. Chardon a mené, contre l'existence même du ministère de l'Intérieur, une très vive et très intéressante campagne. Je ne puis, pour ma part, m'y associer complètement. Je me refuse à priver la République d'un pareil instrument d'ordre et de gouvernement. Je suis loin, cependant, de considérer comme sans fondement les critiques de l'éminent auteur. C'est, notamment, un obstacle à la compétence que le choix d'un grand nombre d'agents techniques par un ministre essentiellement politique ou par ses représentants directs qui sont les préfets. Il est assez difficile d'expliquer pourquoi les cantonniers sont nommés par le préfet et non par l'ingénieur en chef ; il est unanimement regretté que les instituteurs soient sous la dépendance directe du préfet et soient soustraits à leur chef technique, le recteur. Le préfet étant un agent essentiellement politique, est, de tous les fonctionnaires, le plus disposé à obéir aux injonctions des élus, et, par conséquent, à sacrifier à des considérations politiques la capacité professionnelle.

D'autre part, le ministère de l'Intérieur lui-même est un ministère envahissant ; il a mis la main sur des domaines qui devaient échapper à l'action politique, notamment sur le domaine de l'assistance et sur celui de l'administration pénitentiaire.

La pédagogie ordinaire est un art où on ne s'improvise pas maître ; la pédagogie des infirmes de corps ou d'es-

1. Joseph Reinach, *Souvenirs sur Gambetta*, *Mercure de France*, janvier 1918.

prit est exceptionnellement difficile. Or, « le ministre de l'Intérieur, sans qu'on sache trop pourquoi, s'est chargé de la pédagogie la plus délicate, il met d'anciens préfets, éclopés dans les luttes politiques, à la tête d'établissements de jeunes aveugles, de sourds-muets¹... ».

Un membre éminent de l'Institut témoigne qu'ayant voulu entreprendre une enquête auprès d'un grand service public, il fut fort obligeamment accueilli par le directeur de ce service qui ajouta : « Ah ! vous voulez étudier encore une fois sur place toutes ces institutions ? Je vous en fais mes compliments ; ce doit être très intéressant. Bien des fois, j'aurais voulu en faire autant, mais je n'ai jamais pu y arriver ; le temps me manque² ». Ce n'est pas tout, d'ailleurs. Le ministère de l'Intérieur qui se réserve des fonctions qu'il ne devrait pas avoir, se réserve encore, par un privilège enviable, des fonctions dépendant des autres ministères : l'idéal de bien des préfets est de finir leur carrière dans une bonne prébende du ministère des Finances. Ce qui est plus grave, c'est que certains préfets vont expier au Conseil d'État la faute d'avoir cessé de plaire.

Tels sont quelques-uns des périls qui menacent le triomphe de la compétence dans les fonctions publiques de la démocratie. Je suis loin d'affirmer qu'elle y tombe toujours et nécessairement. Il y a eu des réactions remarquables provenant de chefs éminents. Dans son renouvellement du personnel diplomatique et administratif, Thiers eut pour principe d'« accorder la préférence au mérite sur la situation sociale, sans négliger non plus cette situation qui est un moyen d'influence ». Gambetta adopta ce magnifique programme : « On gouverne avec un parti ; on administre avec des capacités ». S'il avait été complètement libre, il aurait poussé, dit-on, la réalisation de ce programme jusqu'à nommer le duc d'Aumale ambassadeur à Saint-Péters-

1. Steeg, ancien ministre, cité par Chardon, *Revue bleue*, 2 novembre 1907, p. 575.

2. Henri Joly, *l'Impuissance étaliste*, dans *Revue hebdomadaire*, 9 juin 1917, p. 145.

bourg. Thiers et Gambetta ont eu de nombreux successeurs parmi les ministres de la troisième République, témoin la circulaire de M. Raoul Péret (23 septembre 1917) invitant les premiers présidents et procureurs généraux à s'inspirer exclusivement, dans leurs propositions, de la valeur professionnelle des candidats.

Le péril est donc souvent conjuré. Il n'en existe pas moins. Certains remèdes s'attaquent aux symptômes extérieurs du mal ; d'autres prétendent en atteindre la source elle-même.

Dans la première catégorie, nous plaçons le statut des fonctionnaires. Le principe en est excellent, tant qu'il se borne à vouloir protéger le fonctionnaire contre l'arbitraire et les fantaisies de la politique. Mais il deviendrait dangereux par son excès, et notamment s'il arrivait à paralyser le choix pour les fonctions élevées. La réaction exagérée contre l'arbitraire amène à vouloir établir un régime où l'ancienneté domine, qui, par conséquent, supprime tout stimulant pour les fonctionnaires et établit le règne général de la somnolence et de la médiocrité.

Limité dans le domaine qui lui est propre, le concours peut rendre de très appréciables services ; mais ce n'est pas un remède parfait, et ce n'est pas un remède universel.

L'emploi du concours est tout indiqué à l'entrée des carrières scientifiques, de la carrière de l'enseignement ; il donne une preuve suffisante des connaissances et de l'aptitude pédagogique¹.

En ce qui concerne les fonctions actives, le concours ne peut guère servir qu'à vérifier l'aptitude à remplir la partie mécanique, routinière, bureaucratique, quotidienne de ces fonctions. Mais il ne peut prétendre déceler, chez les candidats, l'esprit d'initiative, l'ingéniosité, la rectitude du jugement, la volonté d'assumer

1. Le jury est d'ailleurs incapable de discerner l'avenir que leur énergie et la maturité du talent feront aux candidats. Au concours d'agrégation de philosophie où Bergson fut second et Jaurès troisième, ce fut Lesbazeilles qui emporta la place de premier (Lévy-Bruhl, *Souvenirs sur Jean Jaurès*, p. 20).

les responsabilités, le caractère. Le concours est le seul procédé pour dégager une élite parmi des jeunes gens qui n'ont pas eu d'autre occasion de se mettre en lumière. Mais il peut difficilement présenter un caractère véritablement technique : la technicité ne s'apprend que par l'exercice de la fonction. Le concours se borne donc à dégager un certain nombre de jeunes gens chez qui il fait présumer des promesses d'avenir, la capacité générale, l'aptitude à se rendre utile ; mais, une fois entrés dans la carrière, ils avanceront, dans la mesure que réclame le talent qu'ils manifestent dans l'exercice de la fonction, par le choix, sagement combiné avec l'ancienneté¹.

Nous avons montré ailleurs² qu'il faut jalousement maintenir, comme grande porte d'entrée au service des Affaires étrangères, le concours, inventé par Polignac, qui peuple les ambassades d'un personnel de culture étendue, laborieux et capable. Mais les noms de M. Revoil, des deux frères Cambon, de M. Barrère, qui omirent de passer le concours aux environs de la vingtième année, suffisent à indiquer combien ce personnel perdrait de prestige et de faculté de servir si on lui interdisait de s'enrichir, par le sommet, d'unités d'élite empruntées aux branches les plus diverses de l'activité nationale.

Le concours doit également être la source principale, il ne saurait être la source exclusive du personnel d'un grand corps comme le Conseil d'État³.

L'idéal est que cette Assemblée contienne dans son

1. Commentant la loi du 3 mars 1849, Faustin Hélie dit : « Les auditeurs sont nommés au concours. Cette disposition tend à fausser l'administration à la base de la hiérarchie, car le concours donne des savants non des administrateurs. » *Les Constitutions de la France*, p. 1127. Mais en fait, le Conseil d'État ne sert plus de pépinière pour l'administration active : il s'est peu à peu renfermé dans le rôle de conseiller du gouvernement et de juge administratif.

2. *Démocratie et politique étrangère*, pp. 42 et suiv.

3. Il y a des hiérarchies (comme les contributions directes ou indirectes, l'enregistrement...) qui réclament des connaissances et de la conscience, plus que de l'initiative et de l'originalité ou du caractère et où il est possible de mettre des concours au seuil d'un grand nombre des degrés de l'avancement.

sein, à côté des juristes issus du concours, le plus grand nombre possible d'esprits ayant acquis des idées administratives, législatives, gouvernementales, dans les branches les plus diverses de l'étude ou de la pratique¹.

En fait, la mesure dans laquelle ont été combinés au Conseil d'État les choix de l'extérieur avec les choix du concours n'a pu donner lieu à aucune plainte sérieuse. Au mois de juillet 1917, sur six présidents (un vice-président du Conseil d'État et cinq présidents de section), cinq étaient issus du concours. D'autre part, provenaient également de ce mode de recrutement la moitié des conseillers d'État en service ordinaire. — Le concours témoignant avant tout de connaissances juridiques, il est légitime que ceux qui en sortent se consacrent de préférence à la fonction juridictionnelle ; aussi est-ce la section du contentieux qui comprend le plus grand nombre de membres issus du concours : cinq sur sept au mois de juillet 1917. La section qui en contient le moins est, au contraire, celle de l'Intérieur : un sur cinq. — Le seul point qui puisse porter à la critique, c'est qu'on voit parfois arriver avec plus de rapidité des candidats de l'extérieur dont le titre unique à cet avancement exceptionnel est de n'avoir pas subi l'épreuve du concours ; *en fait*, les auditeurs issus du concours arrivent à la maîtrise vers trente-cinq ans et au siège de conseiller d'État aux environs de la cinquantaine ; les candidats de l'extérieur peuvent être nommés au premier grade à vingt-sept ans, au second à quarante.

A la Cour des Comptes, au contraire, le nombre des postes élevés confiés à des personnalités qui n'ont pas subi le concours est évidemment excessif, et se justifie sans doute par des considérations étrangères au bon accomplissement de la mission spéciale confiée à cette institution. A la tête de la Cour, il y a un premier président, trois présidents, un procureur général ; aucun des titulaires de ces hautes fonctions n'est issu

1. Hauriou, *Droit administratif*, 8^e éd., p. 233.

du concours. Il y a ensuite dix-huit conseillers maîtres : sur ce chiffre, il y en a seulement *trois* qui proviennent du concours. Parmi ces hauts personnages de la Cour, onze ont été attachés à des cabinets ministériels (parmi ceux-là, figurent d'ailleurs certains des membres les plus éminents de la Cour); deux proviennent de l'administration préfectorale; la plupart viennent, à juste titre, des administrations financières¹. Cet ostracisme contre les candidats issus du concours ne va pas sans inconvénients; d'abord pour le recrutement du personnel auxiliaire de la Cour qui pourrait s'en trouver découragé; ensuite, pour la mission même de la Cour, mission qui ne suppose pas de ces qualités exceptionnelles d'initiative, d'action, de caractère qui ne peuvent être appréciées que par les chefs, mais qui est, au contraire, une mission essentiellement technique qui suppose des connaissances et ce flair absolument spécial qui ne peut s'acquérir que par une longue recherche des irrégularités à travers les dossiers.

Il y a une forme spéciale de concours qui est le concours sur titres. Il se combine le plus souvent avec la cooptation : c'est ainsi que se recrutent les professeurs titulaires de l'enseignement supérieur, nommés par le chef de l'État sur la présentation du Corps intéressé. Ce n'est pas un mode parfait de recrutement, c'est le moins mauvais dans les domaines où il est actuellement installé. On pourrait avec profit l'étendre à la magistrature. Mais s'il sied dans les fonctions scientifiques ou judiciaires, il serait certainement déplacé dans les fonctions actives².

Tous ces remèdes (statut, concours, cooptation, stage, exigence de diplôme) ne sont donc applicables que dans un nombre restreint de cas, et il est certain, d'autre part, qu'ils sont à eux seuls radicalement impuissants

1. Résultat de l'examen des notices individuelles dans *Annuaire général des finances*, 1914-1915.

2. Cependant, pour les préfets, il y a une sorte de cooptation à la base : le premier pas dans la carrière préfectorale se fait fréquemment dans les cabinets des préfets, où ces fonctionnaires font entrer des jeunes gens de leur entourage.

à réserver aux plus aptes l'accès des fonctions publiques¹. Bien au contraire, plus la fonction est élevée, plus elle est importante, moins est possible l'application du remède mécanique qui remplacerait le choix. Et ainsi se confirme une fois de plus cette constatation, qu'il n'est pas, dans le domaine des sciences politiques, de mécanisme si ingénieux qu'il dispense de l'effort personnel, de l'appréciation individuelle, du caractère, de la bonne volonté.

Ce sont ces vertus qui importent. Mais les institutions peuvent les aider.

Il importe d'abord d'attirer les talents. Le prestige de la fonction, l'honneur de servir le pays ne suffisent pas; il faut que la fonction fasse vivre le fonctionnaire.

On a tout dit sur les traitements misérables de la magistrature: sans demander qu'on leur fasse atteindre les taux admis en Angleterre², on peut cependant souhaiter que les hommes qui remplissent une des plus hautes fonctions de la société reçoivent un salaire décent.

Pendant la guerre, a été ouvert un concours pour un emploi de rédacteur dans un ministère: il fallait, pour se présenter, être blessé de la guerre, être porteur du diplôme de licencié en droit, et subir des épreuves sur l'ensemble des sciences juridiques, politiques, économiques: cela supposait donc des études préalables coûteuses et l'âge d'environ vingt-cinq ans au moins. Le traitement promis était de 2.000 francs, soit un salaire

1. Il y aurait peut-être des enseignements à tirer de la manière dont l'Allemagne prépare les candidats aux fonctions publiques. Pendant plusieurs années, les jeunes gens qui se destinent aux fonctions de justice ou d'administration générale sont astreints à une série d'examens très sérieux et de stages gratuits auprès d'organismes divers. Ces examens et stages ne confèrent aucun droit positif à des fonctions déterminées, mais constituent une excellente pépinière où l'Administration recrute ses sujets d'élite.

2. Voir la chronique de M. G. Jaze dans *Revue du droit public*, juillet-août 1916.— L'attorney général et le solicitor général touchaient, à eux deux, avant la guerre, des sommes qui se sont élevées jusqu'à 425.000 francs et qui ont été en moyenne de 375.000 francs. On disait que ces traitements ne sont pas excessifs puisque les meilleurs avocats de Londres touchent davantage.

d'environ 5 francs par jour que dédaignerait n'importe quel ouvrier, pourvu qu'il fût un peu qualifié.

Après la magistrature, l'ordre social repose sur la police : un gardé champêtre touche suivant la richesse de la commune de 50 francs à 1.500 francs par an ; un gendarme 1.334 fr. 50 ; un commissaire de police 1.800. Donner de pareils salaires à des hommes dont on exige un dévouement absolu, c'est, dit très justement le conseiller d'État Chardon, une honte et une bêtise. A ce prix, on finira par n'avoir plus de candidats convenables à ces fonctions fondamentales et dangereuses ¹.

La grandeur historique de la France est fondée, pour une très large part, sur ses classes moyennes. Or, ces classes moyennes ont été formées par l'enseignement secondaire. Que l'on songe au dévouement, à la science, aux efforts dépensés par ceux qui ont l'honneur d'enseigner dans les lycées. Que l'on pense à la rémunération, qu'avec la même somme de travail et d'intelligence, ils seraient arrivés, et arriveront, surtout après la guerre, à obtenir dans d'autres directions ; et on arrivera à redouter que l'élite renonce à une carrière où les efforts les plus énergiques ne permettent pas de soutenir une famille un peu nombreuse. C'est un des graves problèmes de demain.

Si donc la démocratie veut s'assurer les services de fonctionnaires capables, il faut qu'elle consente à un relèvement considérable des salaires. Il ne lui sera d'ailleurs pas impossible d'alléger la charge qui en résultera par un meilleur aménagement des services et aussi par une réduction du nombre des fonctionnaires.

M. Lafferre, un des membres les plus éminents du parti radical, dans la revue *le Parlement et l'opinion*, a dénoncé « l'erreur démagogique » que constitue la guerre aux « gros traitements ». « La médiocrité de certains agents du pouvoir, on ne l'a pas assez dit, vient souvent de l'infériorité des situations qui leur sont offertes, et qui les poussent, quand ils ont vraiment une valeur, à dé-

1. Henri Chardon, *L'Organisation de la police*, p. 36.

serter le service de l'État pour celui de l'industrie privée... Dans un pays de démocratie, l'égalité, pour être féconde, doit se réaliser par en haut... ». Contre la démagogie de gauche, contre la démagogie de droite, moins dangereuse mais plus coupable¹, il faut proclamer cette vérité élémentaire : si vous voulez de bons fonctionnaires, payez-les. Mais aussi, débarrassez-les des interventions parlementaires.

Les remèdes de symptômes dont il a été parlé tout à l'heure y contribueront dans une certaine mesure. On peut compter aussi qu'une réforme des mœurs amènera quelque progrès. En 1867, la Trésorerie anglaise lança une circulaire fameuse dans laquelle elle déclarait avec énergie que toute tentative de la part d'un fonctionnaire d'obtenir, pour une demande d'avancement, l'appui des membres du Parlement ou de tout autre personnage influent « sera considérée comme un aveu, de la part de ce fonctionnaire, de mérites insuffisants dans son cas ».

Mais les institutions doivent aider les mœurs, et non pas les corrompre. Or, un des vices nombreux et si souvent dénoncés du « petit scrutin », stigmatisé par Gambetta, c'est le trouble qu'il apporte dans la santé politique d'un pays. Et sans doute, encore ici, évitons des illusions dangereuses. Les abus de l'interventionnisme parlementaire s'expliquent en partie par cet âpre désir d'influence, de domination, de pouvoir qui tient le cœur d'un si grand nombre d'hommes : et nous n'avons pas l'intention d'abroger une loi de la nature. Mais ce qui est certain aussi, c'est que l'abus de l'interventionnisme parlementaire est comme une nécessité inséparable du « petit scrutin ». Ce n'est pas pour obéir à un penchant irrésistible de leur tempérament que les parlementaires se condamnent à cette intolérable corvée de démarches continuelles : c'est parce qu'ils la croient nécessaire pour leur réélection. Le petit scrutin établit entre l'électeur et l'élu des rapports trop personnels, comme une

1. Le 17 février 1916, M. Gaudin de Vilaine proposait au Sénat la réduction à un maximum de 10.000 francs de tous les traitements civils.

sorte d'engagement réciproque de services prêtés et rendus : c'est parce qu'il se sent asservi à ses électeurs, que le député croit devoir asservir le Gouvernement et l'administration.

A la circonscription beaucoup trop étroite, de l'arrondissement, substituons une circonscription plus large, qui dépasse même les limites du département, qui en embrasse plusieurs de façon à constituer le germe de cette « région » que souhaitent tant de partisans de la décentralisation administrative. Élu d'une vaste partie de la France, le représentant pourra posséder l'esprit véritablement national ; il n'aura pas besoin d'entretenir par des faveurs une clientèle étroite ; il laissera à l'administration responsable le libre choix des meilleurs pour les fonctions publiques. L'élargissement des circonscriptions est donc une des premières réformes qui s'imposent. Cependant il présente un grave danger : le scrutin par larges circonscriptions, c'est-à-dire le scrutin de liste, est un scrutin d'écrasement pour les minorités. Il sera facilement débarrassé de ce vice par la représentation proportionnelle. Cette seconde réforme, complément nécessaire de la précédente, a d'ailleurs sa vertu propre. Elle pénètre toute l'administration de l'esprit proportionnaliste qui est l'esprit de justice : elle favorise donc l'accès des plus dignes aux fonctions publiques ¹.

La réforme électorale est à la base de toutes les autres ; c'est la réforme des réformes. Mais elle est, à elle seule, insuffisante. C'est le Gouvernement qui est responsable du choix des serviteurs de l'État ; il est nécessaire de lui assurer la liberté d'action correspondant à cette responsabilité. La réforme supprimera bien des empiètements à cette liberté ; mais le gouvernement doit aussi trouver, en lui-même, la force de résister aux tentatives d'empiècement qui viendraient encore à se produire. Il faut donc donner aux ministres un autre point d'appui que le sable mouvant des majorités parlementaires, ou qu'un chef de l'État qui n'est que la

1. Joseph-Barthélemy, *L'Organisation du suffrage*, p. 645.

faible émanation de ces majorités : il faut donc infuser directement au président de la République, une partie de la seule autorité qui subsiste après l'écroulement de tant d'autres : élargissons sur son front l'onction sainte du suffrage.

Nous en revenons donc toujours à la même conclusion. Ce ne sont pas les symptômes des maladies sociales qu'il faut s'efforcer d'atteindre : c'est la source même du mal. La plupart des réformes administratives resteront vaines si elles ne s'appuient pas d'abord sur une réforme constitutionnelle. *Principiis obsta.*

CONCLUSION

« On disait déjà, il y a soixante ans, que la démocratie coulait à pleins bords ; aujourd'hui, le fleuve est devenu mer, une mer qui prend son niveau sur toute la surface de l'Europe. Ça et là, des îlots semblent préservés, roches plus solides où l'on voit encore des trônes, des lambeaux de constitutions féodales, des restes de castes privilégiées : mais, dans ces castes et sur ces trônes, les plus clairvoyants savent bien que la mer monte. » Les événements de ces dernières années ont singulièrement confirmé ces paroles prophétiques de Melchior de Vogué¹. Sur tous les points du monde, les vieilles autocraties sapées à la base par le flot démocratique s'écroulent : en Chine, en Turquie, en Russie : on voit même des monarchies tempérées, comme en Portugal, s'effacer devant la république. Une attraction profonde, mystérieuse, irrésistible, puissante et fatale comme une force de la nature, entraîne les peuples vers la démocratie ; ils sont décidés à se gouverner eux-mêmes ; inutile de leur dire qu'ils vont commettre des fautes, des imprudences, des folies : ils entendent en être responsables et ne veulent s'en prendre qu'à eux-mêmes. On est libre de critiquer le mouvement démocratique : mais il faut se rendre compte que c'est une œuvre aussi vaine que de critiquer le cours des saisons ou les lois de l'attraction des astres. La démocratie peut dire : *Sum quia sum*.

1. *Le Roman russe*.

La guerre a d'ailleurs apporté des éléments nouveaux pour la solution des problèmes fondamentaux de l'ordre politique. La valeur éducative des institutions libres a été mise en lumière par la magnifique attitude des peuples dans les grandes démocraties majeures. France, Angleterre, États-Unis... Des observateurs les mieux avertis avaient depuis longtemps signalé le péril de l'organisme russe : nulle part, n'existait, à ce point, le dualisme entre le peuple et son gouvernement ; nulle part, n'était poussée aussi loin la différenciation entre les gouvernants et les gouvernés ; nulle part, n'existait une absence aussi totale de collaboration entre ces deux catégories : il y avait le peuple qui obéissait et une bureaucratie policière qui gouvernait au nom de l'autorité théorique du tsar. Dans ces conditions, il ne pouvait y avoir d'esprit public. La Russie en est morte. Au contraire, dans la démocratie, le peuple a ce sentiment : *tua res agitur*. Le roi d'Angleterre disparaîtrait, et la Chambre des lords, et la Chambre des communes, il y aurait encore une Angleterre. La France et sa grande alliée d'aujourd'hui ont derrière elles de douze à quinze cents ans de traditions civiques et militaires : tant de siècles d'histoire glorieuse ont trempé les fibres de leurs citoyens. Mais le dernier quart d'heure a achevé l'œuvre précédente, les progrès de la démocratie ont multiplié dans des proportions inimaginables la force morale des hommes et par conséquent la puissance de résistance des nations au fléau de la guerre ¹.

. Dans ces conditions, et tout en conservant, à la fidélité sentimentale des souvenirs, le respect qui lui est dû, on peut hardiment proclamer que le devoir de tous est de ne pas garder les yeux obstinément fixés sur un passé irrévocablement révolu, de se tourner au contraire vers l'avenir et de collaborer, de toute leur âme, avec la démocratie, pour l'aider à développer ses forces généreuses et, par contre, à conjurer les périls qui la menacent de toutes parts.

1. « Tous ceux, disait Gladstone, qui vivent dans un pays doivent s'intéresser au sort de ce pays, aimer ce pays, et c'est le vote qui donne le sens de cet intérêt et qui entretient cet amour. »

Parmi ces « périls de la démocratie ¹ », un des premiers est celui qui proviendrait d'une conception fautive et sophistique de ce principe de l'égalité qui a été par ailleurs si fécond en magnifiques conséquences de justice sociale.

Nous avons donné de tout cœur une adhésion sincère et réfléchie au principe de la liberté politique; nous ne croyons pas seulement que le mouvement démocratique est une force irrésistible; nous croyons encore qu'il est bon et qu'il est juste. Nous croyons le peuple compétent pour nommer ses gouvernants; nous croyons qu'il est compétent pour les contrôler; nous croyons même qu'il est compétent pour faire entendre directement sa voix aux grands tournants de son histoire politique et morale: fallait-il séparer l'Église de l'État? fallait-il disperser les congrégations? C'étaient là des questions qui ne présentaient, à aucun degré, un caractère technique; c'étaient exclusivement des questions politiques, des questions de volonté: le peuple avait, sur ces points, au moins la même compétence intellectuelle et morale que ses élus: c'était à lui qu'il appartenait de décider.

Dans une grande démocratie majeure, comme la France, le peuple a la compétence voulue pour choisir ses chefs, et lorsqu'il s'agit d'arrêter les grands principes directeurs de sa vie interne, lorsqu'il s'agit simplement de vouloir, il a compétence pour décider. Mais l'exercice de cette compétence doit être organisé. Il faut mettre de la clarté et de la sincérité dans l'expression de la volonté populaire. Nous souhaitons toutes les réformes qui tendront vers ce but. L'inégalité scandaleuse des circonscriptions qui fait qu'ici un candidat est élu avec deux mille voix, tandis que là un autre candidat est battu quoiqu'il en ait obtenu dix mille, cette inégalité scandaleuse fausse le sens des consultations nationales. — Le « petit scrutin » d'arrondissement a bien fait son temps: il doit être remplacé par le vote dans de larges circonscriptions. Sans la Représen-

1. C'est le titre d'un beau livre de M. Edmond Villey.

sentation Proportionnelle, il n'y a pas de vérité dans la Représentation du pays. La sincérité des élections doit être assurée par un nouvel effort dans le perfectionnement du mécanisme électoral, et notamment par l'institution des témoins.

Tous les perfectionnements à ce mobilier électoral et à ce mécanisme politique demeurerait d'ailleurs vains, s'ils ne s'appuient pas sur un progrès correspondant de l'éducation générale. A ce point de vue, deux grands instruments d'éducation s'imposeront, au lendemain de la guerre, à l'attention des publicistes et des hommes d'État : l'enseignement, la presse ¹. — La grande démocratie américaine a compris l'importance des Universités. M. Taft, en descendant du fauteuil présidentiel, est monté dans une chaire; M. Wilson, avant d'être gouverneur de New-Jersey, puis président des États-Unis, était président de l'Université de Princeton; d'autre part, les libéralités affluent vers les Universités, leur permettant de créer des installations, des laboratoires, des enseignements nouveaux, et marquant que le pays rend hommage à l'importance de leur rôle social. Et je consens que l'Université donne un enseignement technique et prépare dans l'ordre économique, industriel, commercial, les spécialistes dont le pays a besoin; mais j'estime que, conformément aux traditions de notre civilisation latine, l'œuvre de l'Université doit tendre, suivant la forte expression du maître Bouteux, à « réaliser l'homme en ce qu'il a de plus essentiel ».

On a tout dit sur la presse. On peut répéter d'elle le mot d'Ésope sur la langue : elle est ce qu'il y a de meilleur et ce qu'il y a de pire. Il faut la laisser libre, mais mieux établir ses responsabilités; elle doit d'abord rester dans son rôle; dès que la justice est saisie, la presse doit se taire; l'Angleterre nous donne sur ce point un

1. Parmi les dix-huit cents membres de ce Soviet de Pétrograd qui a consommé la plus ignominieuse trahison qu'ait connue l'histoire envers les Alliés et envers l'humanité, envers la Russie elle-même, il y en avait seize cents qui ne savaient ni lire ni écrire.

excellent exemple ; il ne doit plus être admis que la presse conserve le privilège de l'impunité en matière de calomnie : et qu'elle continue à pouvoir faire cette spéculation inavouable que le scandale lui rapportera plus que la légère pénalité pécuniaire à laquelle elle s'expose. Sur ce point encore, suivons la grande démocratie anglaise. Il est inadmissible enfin que le responsable principal, et souvent le seul solvable, soit inconnu. Les tentatives d'achat de journaux français par l'Allemagne, au cours même de la guerre, ont mis en pleine lumière l'importance de l'argent dans la presse. Il est impossible que le législateur continue à ignorer les personnages sous l'inspiration, sinon sous les ordres desquels, écrit le simple journaliste. Nous croyons donc, en principe, à la compétence des simples citoyens pour les missions d'élection et de contrôle, mais encore faut-il que cette compétence soit organisée.

En proclamant d'ailleurs très haut ma foi dans le contrôle démocratique, je n'entends pas en faire le romantisme. Je crois, après Carlyle, que l'histoire du monde n'est au fond que l'histoire de ce que les grands hommes ont accompli ici-bas. L'histoire ne se fait pas sans peuple, pas plus que la guerre sans armées. Mais peuples et armées ignorent les victoires sur les champs de bataille comme sur les grandes scènes où se jouent les destinées du monde, tant qu'ils ne trouvent pas les grands chefs dignes de les y conduire.

Il n'y a pas plus dans l'ordre social et politique que dans l'ordre naturel, de génération spontanée. On peut dire de toute œuvre humaine ce que Charles Gide a dit des organisations économiques : elles ont toutes pour point de départ et pour moteur une initiative individuelle. Toutes les transformations sociales ont pour origine la pensée d'un novateur influent.

Le premier devoir de la démocratie est donc de comprendre qu'elle doit se soumettre à la direction des plus capables. Ce devoir se heurte à une conception erronée de cette idée d'égalité, beaucoup plus profondément ancrée dans les âmes que l'idée de liberté. A

affirmer cette idée cependant trop évidente que ceux-là doivent gouverner qui y sont les plus aptes, on s'adonne à une tâche ingrate et l'on paraît vouloir défendre les privilèges d'une classe. Il ne s'agit pas cependant d'une caste fermée, mais d'une élite aux frontières indéterminées et sans cesse mouvantes. Ce qu'il y a de légitime dans la tendance démocratique, c'est la volonté d'assurer à chacun la possibilité d'accéder par ses efforts personnels joints à ses qualités naturelles, à cette élite ; c'est de réaliser, suivant l'expression anglaise, l'égalité au point de départ. Mais si la démocratie n'accepte pas le gouvernement d'une élite, elle se condamne à n'être que la décomposition des organisations anciennes, une sorte de crise transitoire, tendant soit vers l'anarchie et la dissolution irrémédiable de la nation, soit vers une organisation nouvelle sortie des ruines de l'ancienne. Si elle prétend à l'état définitif, elle doit être autre chose qu'une juxtaposition abstraite d'unités égales en qualités ou en absence de qualités ; elle doit devenir un organisme vivant doué d'une tête ; elle doit confier ses destinées à des *chefs*. Le principe de la vraie démocratie « est la communauté d'obéissance, librement consentie, à une supériorité d'intelligence et de vertu. Comment se recruterait, comment se constituerait, en classe dirigeante, et en conseil de gouvernement cette aristocratie nouvelle, toujours à renouveler, du talent, de la compétence et surtout du caractère ? Tout le problème de l'organisation de la démocratie est là ¹ ». Il est singulièrement malaisé à résoudre. A-t-on accepté en principe que l'élite dirigerait, il s'agit aussitôt de la définir ; mais la difficulté n'est que reculée, car, la définition obtenue, il faut désigner les hommes qui y rentrent. On se trouve alors dans le pur domaine des appréciations individuelles. L'art de se connaître soi-même est extrêmement délicat et le *γνώθι σεαυτόν* reste un précepte bien souvent inappliqué. Quant à l'art de connaître les autres et de discerner chez eux

1. Henri Bergson, *Discours de réception à l'Académie*, 25 janvier 1918.

le talent, on lui a trouvé un nom : la phrénoscopie, mais on n'en a pas dégagé les règles.

Toutefois, ici encore, les institutions peuvent aider les hommes. L'insuffisance des dirigeants peut être attribuée en partie à la défectuosité des institutions. Pour triompher dans la grande circonscription électorale que nous souhaitons et qui dépasserait l'étendue de l'arrondissement, il faudrait avoir un prestige supérieur à celui qui suffit dans le cadre restreint de l'arrondissement. La large circonscription élèverait le niveau des assemblées parlementaires. D'autre part, la Représentation Proportionnelle assurerait dans les Chambres la présence ininterrompue des têtes des partis. Le Parlement ainsi régénéré arrêterait les principes législatifs, et aurait à son service, pour les mettre en œuvre, la collaboration technique d'un Conseil d'État reconstitué.

Je persiste à considérer le Parlement comme une excellente école pour les hommes d'État ; il doit rester la principale pépinière des ministres.

« Donnez-nous des spécialistes ». Au service de cette devise, certains hommes mettent les multiples ressources de l'éducation la moins spécialisée qui se puisse imaginer¹. Ils sont les victimes inconscientes de cette éternelle duperie des mots qui empêche d'apercevoir les plus claires réalités. Le métier de ministre est un métier politique, et la spécialité exigée pour l'exercer, c'est la politique.

Le péril de cette doctrine ne se cantonne pas d'ailleurs à ce sommet de l'organisme constitutionnel. Sa menace pèse à tous les degrés de l'organisation sociale et politique : c'est à cette tendance que se rattachent plus ou moins consciemment les propositions tendant à supprimer les préfets pour ne laisser subsister que des

1. Notamment M. Édouard Herriot, sénateur du Rhône, professeur de faculté et lettré délicat. Par contre, le Comité central des forges de France, dans une manifestation célèbre, dénonçait les périls d'une instruction trop étroitement spécialisée, impuissante à former des chefs, capables d'avoir des idées et de les exprimer clairement.

agents techniques, les propositions tendant à remplacer les diplomates par des marchands, et tous ces vastes plans de réformes qui assigneraient pour but exclusif à l'Université de préparer des électriciens ou des chimistes au lieu d'aspirer à former des hommes.

Si le Parlement doit constituer la grande liste de candidature aux fonctions ministérielles, il serait par ailleurs totalement absurde de priver la nation des services d'un homme éminent sous le prétexte qu'il n'est pas oint du Seigneur-Peuple. Il faut que le chef de l'État puisse, dans le choix de ses collaborateurs immédiats, s'inspirer avant tout de l'intérêt public.

Mais il est nécessaire pour cela de rétablir l'équilibre constitutionnel qui était dans l'intention des constituants de 1875 et qu'ils ont été incapables d'assurer. Tant que le Parlement restera le pouvoir unique, absolu, sans frein et sans contrepoids, nous risquerons de voir arriver au gouvernement, au moins par accident, quelques incompétences loquaces. Il est nécessaire de restituer un pouvoir propre à l'Exécutif. L'exemple américain prouve que c'est peut être la véritable solution démocratique et la formule de la « nouvelle liberté ». Woodrow Wilson a défendu la liberté du peuple américain contre un Congrès où menaçaient de dominer les puissances d'argent.

Plus libre dans ses choix, le chef de l'État en sera par conséquent plus responsable, alors qu'aujourd'hui on ne sait en définitive sur qui doit peser cette responsabilité. Il s'efforcera donc de choisir les meilleurs. Tout au moins aura-t-il l'autorité voulue pour exercer un contrôle sur le choix du premier ministre.

D'autre part, les ministres, trouvant un autre point d'appui que le sable mouvant des majorités parlementaires, pourront plus longtemps demeurer dans leurs fonctions et les apprendre s'ils les ignoraient au moment où ils les ont assumées.

Nous verrons disparaître ce système de gouvernement à éclipses, qui disperse et annihile les responsabilités : la restauration de l'exécutif fera sentir son influence à tous les degrés de la vie publique. Nous

verrons se rouvrir « l'ère des grands préfets » et des grands fonctionnaires.

Il ne faudra jamais cependant demander l'impossible aux agents de l'État. Et pour cela, il sera nécessaire que l'État observe lui-même les limites de sa propre compétence ; qu'il ne se considère pas comme une providence omnisciente, prévoyante et pourvoyante, chargée de la direction des esprits, des âmes et des richesses, et ayant mission de régler la production, la circulation et la consommation des biens. L'interventionnisme, pendant la crise exceptionnelle déchainée par l'agression allemande, a été un mal nécessaire ; les erreurs innombrables qui ont été commises dans ce domaine enseignent pour l'avenir que l'État ne doit pas se charger de ce que l'initiative individuelle peut faire mieux que lui. — Le meilleur argument contre l'étatisme, c'est que l'État n'agit que par des fonctionnaires, et que ces agents sont des hommes, donc imparfaits.

Nous verrons avec sympathie tous les efforts partiels tendant à introduire dans les services nécessaires de l'État une plus grande capacité. Mais nous considérons comme condamnées à une inévitable stérilité toutes les tentatives qui s'attaqueraient aux symptômes superficiels et négligeraient d'assainir les bases mêmes de la vie publique.

Le seul moyen de conserver l'amour de l'humanité, a dit un misanthrope, c'est d'attendre très peu d'elle. La seule manière de considérer des réformes constitutionnelles, c'est de ne pas en attendre une sorte de miracle, comme un renouvellement aussi total qu'instantané de la physionomie politique d'un grand pays. Il y a certes des constitutions qui corrompent les hommes : il y en a d'autres, au contraire, qui favorisent la manifestation de leurs meilleurs instincts. Mais on n'imaginera évidemment jamais de mécanisme constitutionnel si parfait qu'il rende inutiles les qualités intellectuelles et morales des citoyens. L'objet des sciences politiques, c'est l'homme, avec ses passions et ses faiblesses, et dont l'effort individuel, conscient et volontaire, reste le

ressort essentiel de toutes les institutions. « On n'a pas encore trouvé la charte qui dispense les hommes d'être justes et sages et qui les rende heureux et tranquilles malgré leurs folies ¹. »

1. Édouard Laboulaye, *La politique libérale*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
§ 1. — La guerre a porté au premier rang le problème de la compétence dans le gouvernement des nations. . . .	1
§ 2. — Condamnations sommaires prononcées contre la démocratie; elle aurait une tendance marquée à choisir, pour assurer les fonctions de l'État, les individus les moins aptes intellectuellement et moralement. . . .	3
§ 3. — Le double aspect du problème de la compétence : 1° le problème de la technicité; amateurs ou professionnels; 2° le problème de la capacité : le choix des plus aptes soit parmi les amateurs, soit parmi les professionnels	4
§ 4. — Nécessité d'une place faite aux amateurs dans toute nation libre; le politique et le technique, l'absence de mètre pour les hautes capacités	7
§ 5. — L'amateurisme dans les démocraties de l'antiquité : il est impuissant à sauver Athènes et à servir la politique de la grandeur romaine	11
§ 6. — Le principe d'égalité amène les démocraties à négliger les différences de capacité d'homme à homme.	14
§ 7. — La démocratie tend à rendre la technicité plus nécessaire dans le gouvernement, et cependant l'exige moins chez les gouvernants	16

CHAPITRE PREMIER

LA COMPÉTENCE DES SIMPLES CITOYENS

	Pages.
L'amateur politicien à la base de la démocratie : l'électeur.	18
§ 1. — La démocratie politique n'est pas seulement tout pour le peuple, mais tout par le peuple. — Elle est le fait inéluctable.	19
§ 2. — Modes d'exercice de l'influence des citoyens. — Admettre la nécessité du contrôle de l'opinion, sans en faire le romantisme.	21
§ 3. — Faut-il reconnaître au peuple la compétence nécessaire pour prendre des décisions, ou vient-il de limiter son rôle au choix d'une élite qui décidera ?	25
§ 4. — Le choix de l'élite investie du pouvoir de décision doit-il être à son tour confié à une élite ? Qu'est-ce que l'élite ?	29
L'aptitude au vote suppose non seulement la compréhension de problèmes, mais la volonté de les résoudre dans l'intérêt de tous.	37
La fortune, signe d'instruction et d'esprit politique ; <i>technique</i> satisfaisante du gouvernement bourgeois.	39
Efforts pour chercher un autre critérium extérieur de l'intelligence	40
Le suffrage appartenant à tous, mais différencié suivant la compétence de chacun	41
§ 5. — Si tous doivent voter, ne doivent-ils pas voter à leur place, suivant leur compétence ? — Le syndicalisme politique.	43

CHAPITRE II

LA COMPÉTENCE DES LÉGISLATEURS

L'amateurisme législatif, règle de tout régime libre. — Position du problème dans la démocratie	52
§ 1. — Valeur individuelle comparée des législateurs dans la démocratie et dans les autres régimes	53

<i>Les « amateurs » chargés de la fonction législative sont-ils moins « distingués » dans le régime démocratique que dans les autres régimes libres ?</i>	53
<i>Physionomie particulière des assemblées démocratiques.</i> . . .	57
Abaissement progressif de la classe sociale dans laquelle se recrutent les représentants ; simplification de l'éloquence	57
Violence des discussions	57
Modifications au règlement	57
Physionomie différente, somme égale de talent	58
<i>Les catégories dans lesquelles se recrutent les assemblées démocratiques : prédominance des avocats</i>	60
<i>Quelle est la compétence spéciale du parlementaire ?</i>	63
2. — L'élaboration technique de la loi dans la démocratie.	71
<i>Plus est grande la liberté politique, plus se réduit la part des techniciens dans l'élaboration de la loi</i>	71
<i>Le modèle de l'organisation de l'État suivant le principe de la technicité : la constitution de l'an VIII</i>	73
<i>Les fruits de l'amateurisme législatif</i>	00
Trop de lois, lois inappliquées	78
Erreurs techniques	81
Crise générale de la rédaction législative	81
Le système des retouches et des lois à l'essai	91
3. — L'intervention du technique dans l'élaboration de la loi	95
Conclusion du chapitre II	111

CHAPITRE III

LA COMPÉTENCE DES GOUVERNANTS

1. — Le réquisitoire contre l'incompétence des gouvernants dans la démocratie : impréparation des ministres, aggravée par leur instabilité et leur interchangeabilité	120
2. — L'amateurisme ministériel, règle de la plupart des pays libres.	124
3. — Les raisons de l'amateurisme ministériel :	
a) Nécessité de la collaboration de l'intelligence générale avec la capacité technique	129
b) Les ministres, organes de la volonté souveraine à la tête des administrations, doivent être étrangers à ces administrations : exemples de l'ancienne mo-	

	Pages.
narchie française et de la république américaine. L'expérience russe.	133
c) Dans le régime parlementaire, les ministres sont, en quelque sorte, les délégués du Parlement à la tête des administrations, pour faire prévaloir ses volontés.	135
4. — Conclusions positives tirées des critiques contre l'amateurisme ministériel dans les démocra- ties.	138
Mouvement contre les ministres parlementaires :	
a) <i>Le choix des ministres parmi les politiciens de profession.</i> — Le système des hommes d'État omnicoompétents dans la monarchie française	140
b) <i>Le choix des ministres parmi les hommes d'affaires.</i>	143
Expérience allemande : le cas Helfferich	144
Expérience anglaise : révolution dans le régime parlementaire par le cabinet Lloyd George	145
Expérience restreinte en France	164
c) <i>Le choix des ministres parmi les fonctionnaires</i>	167
 CONCLUSION DU CHAPITRE III	 182
1° Une place peut être faite aux spécialistes étrangers au Parlement : ce ne doit pas être la première. Il faut d'ailleurs qu'à leur compé- tence spéciale, les techniciens joignent la compé- tence proprement gouvernementale	183
2° Cette compétence gouvernementale se trou- ve-t-elle dans le Parlement ?	187
Importance du passé des personnes appelées aux fonctions ministérielles. Un ministre qui a fait toute son éducation politique dans le Parlement : M. de Villèle.	188
Expérimentation des systèmes les plus divers pour notre ministère des Affaires étrangères	190
3° N'importe qui n'est pas bon à n'importe quoi. <i>Le régime parlementaire entraîne-t-il un gaspillage spécial des capacités ?</i>	193
Adhésion à un parti.	193
Solidarité ministérielle.	193
Importance de la parole. Qu'est-ce qu'un grand orateur parlementaire ?	194
Vices de nos mœurs. Les mots qui sont des « pe- lures d'orange »	199
Attraites pour les ministres des affaires qui leur valent des applaudissements	199
Le fait de la permanence des Chambres	199
<i>Les juristes au gouvernement</i>	200
<i>Le don politique.</i>	201

	Pages.
<i>Intelligence spéculative et intelligence active</i>	203
<i>Abus d'impréparation</i>	207
<i>Les ministres qui ont à faire du travail technique: ministre des Affaires étrangères, Garde des sceaux</i>	208
4° Réformes tendant à remédier à l'instabilité et à l'incompétence des ministres. Plans de MM. Demartial et Chardon	210
Le progrès peut venir de l'assainissement du Parlementarisme par la R. P. et du rétablissement de l'équilibre des pouvoirs publics par l'accroissement de l'autorité réelle du chef de l'État . .	215

CHAPITRE IV

LA COMPÉTENCE DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES

§ 1. — Rapports du technique et du politique.	219
Le système des ministres politiciens et non techniciens suppose, à la base, une forte organisation bureaucratique sur laquelle ils exercent seulement un droit de contrôle et d'impulsion	219
Le problème en Suisse et en Amérique.	220
Le ministre doit-il être seulement le contrôleur et non le chef de son département ?	222
<i>La séparation du pouvoir administratif et du pouvoir politique :</i>	
1° Que ce que le ministre ne fait pas et ne peut pas faire, il le laisse faire	224
2° Que le technique soit souverain dans certaines matières déterminées, justice, stratégie	225
3° Que l'action du technique soit tout au moins connue.	225
4° Que le technique soit responsable dans la mesure de l'indépendance qui lui serait reconnue .	228
5° Que le technique reçoive une très forte organisation. L'institution du ministre permanent . . .	230
§ 2. — La participation des non-professionnels aux fonctions publiques	331
Dans le domaine de la justice.	331
Dans le domaine de la défense nationale	332
Dans le domaine de l'administration générale : la décentralisation administrative	332
§ 3. — Le choix des meilleurs et des plus aptes pour les fonctions publiques	235

	Pages.
<i>Les obstacles</i> : favoritisme parlementaire, favoritisme ministériel, prédominance du ministère de l'Intérieur	237
<i>Les remèdes des symptômes</i> : statut, concours, etc	242
Le concours et le recrutement du haut personnel dans la diplomatie, dans le Conseil d'État, dans la Cour des comptes.	243
<i>Les remèdes à la cause même du mal</i> : la grande circonscription avec R. P. ; l'augmentation de l'autorité réelle du chef de l'État	248
CONCLUSION	251

UTL AT DOWNSVIEW



D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 14 20 07 04 004 6