BIBLIOTHÈQUE DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE DROIT PUBLIC

II

INSTITUT INTERNATIONAL DE DROIT PUBLIC

1933

PRÉSIDENT :

M. Nicolas POLITIS

Membre de l'Institut de France, Professeur honoraire à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, Ministre de Grèce à Paris.

DÉLÉGUÉS AU CONSEIL DE DIRECTION :

MM.

H. BERTHÉLEMY

Membre de l'Institut de France, Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Paris.

F. FLEINER

Recteur de l'Université de Zurich, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Zurich, Ancien Président de l'Institut International de Droit Public.

J. GARNER

Professeur à l'Université d'Urbana (U.S.A.)

Gaston JÈZE

Professeur à la Faculté de Droit, à l'Institut des Hautes Études Urbaines et à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de l'Université de Paris, Directeur de la Revue du Droit Public et de la Science Politique, Directeur de la Revue de Science et de Législation Financières, Ancien Président de l'Institut International de Droit Public.

A LAWRENCE-LOWELL

Président de l'Institut de l'Université d'Harvard Cambridge (U. S. A).

R. THOMA

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Bonn.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL :

M. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH

Professeur à l'Institut des Hautes Études Internationales de l'Université de Paris.

TRÉSORIER :

M. L. ROLLAND

Professeur à la Faculté de Droit et à l'Institut des Hautes Études Urbaines de l'Université de Paris, Député.

GRAMMAIRE 11-C-321

DE

LA POLITIQUE

PAR

HAROLD J. LASKI

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LONDRES

TRADUCTION DE MARG.-L. ROCHER





11 12406

PARIS

LIBRAIRIE DELAGRAVE

45, RUE SOUFFLOT, 45

1933



Cl. Elliott et Fry, Londres.

HAROLD J. LASKI

504/24

« Or, nous le savons : la liberté est une conquête quotidienne, comme l'amour; et comme l'amour, nous perdons sans cesse la liberté dont nous croyons pouvoir jouir en paix après chaque victoire... Le combat pour la liberté n'a jamais de fin, son champ de bataille ne connaît point de paix. »

> Henry-W. Nevinson, Essays in Freedom, p. xvi.

« La question essentielle est de découvrir non ce que les gouvernements ordonnent, mais ce qu'ils devraient ordonner; car nulle prescription ne vaut contre la conscience de l'humanité. »

Lord Acton,
History of Freedom, p. 24.

USTŘEDNÍ KNIHOVNA
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJES
STARÝ FOND (1737)
Č. inv.:

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

Copyright by Librairie Delagrave, 1933.

PRÉFACE

J'éprouve à la fois plaisir et fierté à voir ce livre paraître en français. Vis-à-vis de la grande tradition politique de la France, en particulier de la tradition de 1789, j'ai contracté une dette que je ne saurais exagérer; et si ces pages pouvaient intéresser et stimuler en France l'étude de l'économie politique, je m'estimerais fort heureux de m'acquitter ainsi dans une faible mesure de mes obligations. Je veux exprimer ma vive gratitude à l'Institut International de Droit Public ainsi qu'à son actif Secrétaire Général, mon ami professeur B. Mirkine-Guetzévitch, à la généreuse initiative duquel est due cette traduction. Je ne peux davantage oublier la patience de ma traductrice, Mme Marg.-L. Rocher, qui a si heureusement rendu les obscurités de l'anglais dans la claire langue française. S'il était encore vivant, j'aurais aimé que ce livre, sous sa forme française, fût associé au nom de mon éminent ami M. le Doyen Duguit, un des fondateurs de notre Institut International de Droit Public. Malgré la différence de nos points de vue, ses magistrales études juridiques m'ont tant appris qu'il est devenu pour moi un maître aussi bien qu'un ami. Je regrette de ne pouvoir associer cet ouvrage qu'à sa mémoire vénérée.

Harold J. LASKI.

Londres, 6 décembre 1932.

GRAMMAIRE DE LA POLITIQUE

CHAPITRE PREMIER

BUT DE L'ORGANISATION SOCIALE

Ţ.

A un monde nouveau, il faut une philosophie politique nouvelle. Le cours de la pensée sociale s'est détourné de l'horizon assigné par Bentham et Hegel au siècle dernier. Si nos grandes ambitions sont restées identiques, les éléments dont nous disposons et l'échelle à laquelle nous vivons apparaissent, que ce soit un bien ou un mal, plus vastes qu'ils ne l'ont jamais été. Surtout, nous avons perdu confiance dans la simplicité des premiers penseurs. Nous en arrivons même à admettre que toute théorie sociale qui fuit la complexité se montre infidèle aux faits qu'elle s'efforce de condenser. Le philosophe Bentham vivait retiré du monde; aussi lui était-il facile de formuler un code de conduite universel basé sur les observations des quelques ardents rationalistes qui le regardaient comme leur maître. Il était même facile à Hegel d'universaliser l'idée de la monarchie prussienne au point d'en faire l'expression ultime de l'esprit du temps, si nous songeons combien relativement restreint était le nombre des volontés considérées alors comme significatives. De même pour Rousseau et Karl Marx. L'un avait saisi l'importance pour l'Etat de faire une place à la personnalité des hommes moyens; mais quand il voulut créer une institution correspondant à ses vues il aboutit, en fait, à une échappatoire. Marx, à son tour, montra avec une indomptable énergie la faiblesse d'un Etat bâti sur les fondations sablonneuses d'une division en riches et pauvres. Mais la reconstruction qu'il suggérait était plutôt la prophétie d'un conflit inévitable, et l'avenir qu'il envisageait était moins un remède qu'une formule à expérimenter.

Notre tâche est à la fois plus variée et moins directe. Nous avons affaire à un monde où nombre des principes pour lesquels le xix° siècle a combattu semblent si évidents que nous pouvons à peine concevoir leur nouveauté ou la colère qu'ils ont soulevée. Pour l'Europe occidentale au moins, le gouvernement démocratique est devenu un fait banal indiscuté. La puissance politique est théoriquement fondée, non sur la naissance ou la propriété, mais sur la personnalité humaine. Cela ne signifie pas que la naissance ait cessé de compter, ou que la propriété ne soit plus assurée d'une influence prépondérante dans l'Etat. Cela signifie seulement que

nous n'avons plus à combattre pour affirmer que l'homme ordinaire porte en lui la qualité civique. Voilà, sans doute, un gain incontestable. De nos jours, même s'il le pensait, nul homme d'Etat n'oserait parler de la « vile multitude ». En théorie politique, la « vile multitude » siège sur le trône du pouvoir. Mais il reste à rendre féconde la possession du pouvoir en déterminant les fins auxquelles elle doit se consacrer; et la question des fins paraît simple comparée au problème ultérieur des méthodes susceptibles de réaliser ces fins.

GRAMMAIRE DE LA POLITIQUE

Il est clair qu'il nous faut abandonner l'optimisme avec lequel les disciples de Bentham abordaient le problème. Ils ne doutaient pas que le droit de vote, associé à la raison naturelle de l'humanité, édifierait un Etat où l'effort assurerait en récompense la liberté et l'égalité. Nous en sommes moins sûrs aujourd'hui. Une longue expérience nous a appris que le rôle joué en politique par la raison est moindre que nous ne nous plaisions à l'imaginer. Et l'équation simpliste de Hegel entre le statut social et la capacité gouvernementale ne semble point devoir emporter la conviction même de ses disciples avoués; l'art de la politique est sans rapport avec la structure sociale de l'époque. Assurément notre tâche est d'accorder à la raison la plus grande part possible dans la conduite des affaires : il faut organiser notre civilisation ou périr. Mais le résultat de la réflexion, si développée soit-elle, n'est pas d'amener à l'activité politique la masse des hommes et des femmes qui, en période électorale, impriment aux événements leur direction ultime. A peine peuvent-ils exprimer leurs besoins; et même quand ils peuvent s'exprimer, ils ne sont point en mesure de juger si les solutions suggérées répondent vraiment à leur désir.

Le gouvernement démocratique est certainement une forme d'organisation politique en ce sens que ceux qui ont goûté au pouvoir ne le résigneront pas sans lutte. Mais tout aussi certainement le gouvernement démocratique est moins matière à congratulations qu'à recherches. Il nous reste à connaître l'hypothèse active qu'il suppose et les institutions capables d'en incarner effectivement le but. Il nous faut les connaître sans oublier que l'administration de l'Etat moderne est affaire de technique, et que ceux qui peuvent en pénétrer les secrets sont relativement rares. Le problème du gouvernement démocratique, c'est de découvrir les hommes aptes à se servir de son mécanisme, comme le problème monarchique est de découvrir une race de rois naturellement aptes à bien servir l'Etat. Tout système de gouvernement moderne suppose un corps d'experts travaillant à satisfaire de vastes populations qui jugent sur les résultats, se souciant peu, et même se désintéressant des moyens qui y conduisent. Donc, s'il nous faut un plan d'organisation politique remplissant cette condition fondamentale que le pouvoir ultime doit être confié à ceux qui n'ont ni le temps ni le goût de saisir le détail de son fonctionnement, nous voilà clairement ramenés aux fondements de l'Etat.

Dans le monde moderne, l'homme doit vivre sous l'autorité des gouvernements; et l'obligation de leur obéir provient des éléments mêmes de

sa nature. Car c'est un animal bâtisseur de communautés, poussé par un instinct héréditaire à vivre avec ses semblables. Crusoë dans son île déserte ou Saint-Simon le Stylite sur sa colonne peuvent défier les instincts normaux qui font d'eux des hommes; mais, pour l'immense majorité. vivre avec autrui est la condition d'une existence rationnelle.

De là provient, des l'abord, la nécessité d'un gouvernement. Si les habitudes d'une vie commune paisible doivent persister, il faut observer une certaine uniformité de conduite. Les occupations d'une communauté civilisée sont trop complexes et trop diverses pour être abandonnées à la règle aveugle de l'instinct; et même si l'on pouvait compter sur chacun pour se conduire avec intelligence et logique, il faudrait un étalon coutumier sur lequel la société organisée s'accorderait pour distinguer le juste de l'injuste. La théorie d'une anarchie philosophique est, de fait, indéfendable tant que des hommes se meuvent différemment pour satisfaire des désirs contraires. L'effort qu'implique le maintien de la vie en commun ne permet pas de décisions individuelles sur ce que la société juge essentiel à son existence. En fait, il arrive un moment où l'initiative privée cesse d'être pratique, et où l'acceptation obligatoire d'un mode d'action commun devient la condition nécessaire d'une civilisation de groupe.

L'absence d'initiative privée n'est du reste pas une atteinte à la liberté, mais plutôt sa sauvegarde première. Car une fois admis que nul ne se suffit à lui-même, il faut des règles pour gouverner nos relations coutumières. Notre liberté est née en grande partie du maintien de ces règles. Elles définissent les conditions de notre sécurité personnelle. Elles préservent notre santé et les valeurs, tant spirituelles que matérielles, qui régissent notre vie. Sans elles, l'homme devient la proie d'incertitudes bien plus terribles que les conventions qui délimitent son expérience. On ne connaît pas de société dans laquelle l'individu puisse, de façon définitive, modeler la tradition au gré de ses désirs. Partout, le milieu histo-

rique façonne ses propres éléments et limite ses possibilités.

De fait, l'homme n'est pas né libre, et il paie le prix de son passé des chaînes qui l'entourent de toutes parts. L'illusion qu'il pourra se libérer de sa captivité ne trompera guère ceux qui veulent bien examiner sa situation. Il pénètre dans une société dont les institutions échappent en grande partie à son influence personnelle. Il apprend qu'elles dessineront inévitablement au moins le cadre général de son destin. L'effort organisé d'un groupe d'hommes résolus peut, à force de patience, changer le caractère de ces institutions; mais l'individu qui se tient à l'écart de ses semblables a peu de chances d'en devenir le maître. En effet, la capacité de la plupart des hommes s'épuise dans le seul effort pour vivre; et en cherchant à comprendre la vie, ils rencontreront des difficultés dont ils ont rarement l'énergie et le loisir d'approfondir la cause. Car c'est une grave erreur d'affirmer que les hommes sont en général, du moins continûment et activement. des créatures politiques. Pour la plupart, l'essentiel de la vie est d'ordre privé. Ils sont conscients de leurs voisins, mais saisissent rarement ce fait primordial que leurs voisins forment en réalité le monde entier. Ils règlent leur volonté sur la volonté d'institutions qu'ils étudient rarement. Ils n'étudient pas cette volonté pour établir avec la leur un rapport rationnel. Ils obéissent aux ordres du gouvernement par inertie; et leur résistance même est trop souvent un ressentiment aveugle plutôt que le désir raisonné

de s'assurer un remède. Il n'est pas en effet de faculté plus rare que ce sens de l'Etat qui permet à quelques penseurs — Hobbes, Locke, Rousseau, Marx — de tracer une voie à leurs semblables. La plupart n'éprouve même guère d'intérêt à en saisir l'expression. La caractéristique de la vie sociale, c'est l'obéissance irraisonnée de la masse à la volonté de quelques-uns. C'est l'invasion soudaine de notre vie par un fait anormal qui amène la plupart d'entre nous à comprendre la vaste discipline qui nous englobe.

En un sens, cette incompréhension semblera assez naturelle à quiconque admet la complexité de la civilisation. Une guerre civile en Amérique peut amener la famine dans les villes cotonnières du Lancashire. Les recherches d'un physicien sur la nature de l'éther peuvent jeter un pont entre Londres et New-York. Une atteinte portée au crédit allemand peut provoquer une panique à la Bourse de Paris. Non moins significatif est le rythme de l'évolution. Le Japon féodal peut se muer, presque du jour au lendemain, en un Etat moderne. Il existe encore des hommes pour qui le chemin de fer fut une nouveauté incroyable; et ceux à qui l'instruction obligatoire paraît une grave atteinte à la responsabilité individuelle ne sont pas tous morts.

Bref, la science a changé toute l'échelle de notre vie. En moins d'un siècle nous avons pénétré dans un monde tout différent de celui que nos pères contemplèrent après Waterloo. Nous ne vivons plus dans ces villages placides où le visiteur londonien semblait un étranger tombé d'une autre planète; là où la prière et l'incantation étaient les armes du siècle dernier, nous pouvons être assez avisés pour employer le microscope et les appareils sanitaires. Nous ne pouvons pas compter davantage sur notre seul système de production pour les objets de première nécessité. Le membre d'une grande communauté a l'habitude d'avoir à sa disposition des commodités fournies par toutes les nations du monde. Se rendre de Londres au Pérou lui paraît une plus petite affaire qu'à son ancêtre du siècle dernier un voyage à Paris ou à Rome. Le monde entier s'est au moins réduit à l'unité de l'interdépendance; et les mesures sociales des politiciens de Tokio ne sont pas moins importantes pour New-York que celles de Chicago ou de Washington. Cette solidarité matérielle s'appuie sur un système économique dont la simple description est si compliquée que peu de spécialistes s'accordent soit sur sa nature, soit sur les effets de son fonctionnement.

Ce monde est grand dans lequel il nous faut, à nos risques et périls, nous frayer un chemin. Car la théorie du gouvernement auquel nous obéissons est que sa volonté incarne, en quelque sorte, nos volontés à tous. Il prétend dans l'ensemble, sinon dans le détail, personnifier dans un dessein général les desseins individuels que nous croyons nous-mêmes incarner aux moments où nous sommes le plus conscients. La foi de la civilisation repose sur le principe que grâce à ses rouages un nombre croissant d'êtres humains réalise au mieux ses facultés les plus hautes. Dans la mesure où ces ronages font défaut, ces facultés ne se réalisent pas. Ainsi entendu, il est évident que l'avenir de la civilisation dépend en grande partie de notre aptitude à en faire fonctionner les institutions. Nous en comprendrons donc la nature dans la mesure où nous en percevrons la fragilité. Car l'assurance commode du siècle dernier n'est plus selon laquelle, malgré nos erreurs, nous pouvions conserver notre foi en

la science du progrès. Notre civilisation se maintient par la crainte et non par la bonne volonté. Rivalités entre Etats, luttes des classes, heurts des races, hantent ses frontières comme des menaces de désastres. Il n'est pas rare de voir des hommes sacrifier le bien-être de leurs semblables à un but personnel. Des hommes honorables et désintéressés ont plus d'une fois conclu de l'analyse de leurs rapports que les bases de la civilisation moderne sont corrompues. Il se peut que la science nous ait donné les armes d'une vie créatrice; mais ces armes, nous le savons maintenant, sont des instruments de destruction. Il semble peu probable que la société survive sous une forme cohérente, si elles doivent servir des fins hostiles.

Dans une analyse de ce genre, l'étude de la politique moderne peut difficilement éviter de se muer en une enquête sur la dynamique de la paix. Nous voulons savoir ce qui liera la fidélité des hommes, non pas mollement, mais avec passion, à sa sauvegarde et à son développement. Nous voulons trouver par quels moyens leurs instincts d'hommes peuvent se satisfaire sur un plan qui assure l'enrichissement de la vie commune. Nous commençons par l'État parce que la contexture des vies humaines s'enchasse solidement dans le cadre de ses institutions; car il n'existe pas de sphère d'activité qui ne soit, au moins en théorie, du ressort de son autorité. L'État moderne est une société territoriale divisée en gouvernement et en sujets, qui prétend, dans la limite de territoire reconnu, à la suprématie sur toutes les autres institutions. C'est en fait le dépositaire ultime et légal de la volonté sociale. Il fixe la place de toutes les autres organisations. Il met sous sa domination toutes les formes d'activité humaine dont il juge le contrôle désirable. De plus, la logique de cette souveraineté sous-entend que tout ce qui reste en dehors de son contrôle le fait avec sa permission. L'État ne permet pas à l'homme d'épouser sa sœur: c'est grâce au bon plaisir de l'État qu'il peut épouser sa cousine. L'État est la clef de la voûte sociale. Il modèle la forme et la substance des myriades de vie humaines de la destinée desquelles il se charge.

Cela ne signifie pas que l'État soit une organisation immuable. Il reste toujours soumis aux lois d'une évolution incessante. De nouvelles formes de propriété, un changement du caractère des croyances religieuses, les circonstances physiques lorsqu'elles échappent à la maîtrise humaine, ces choses et d'autres analogues ont façonné sa substance. Et ses formes ne sont pas davantage immuables. Il a été monarchique, aristocratique, démocratique; il a été gouverné par les riches et par les pauvres. Certains l'ont gouverné en raison de leur naissance ou de leur situation dans une

association religieuse.

Tout ce qu'on peut affirmer historiquement, c'est que l'État a toujours présenté le phénomène frappant d'une vaste multitude devant obéissance à un nombre d'hommes relativement restreint. Depuis l'époque de Socrate, les penseurs ont cherché à expliquer cette particularité : aux uns, il a semblé que les hommes obéissent à leurs maîtres parce qu'en fin de compte, du moins, la volonté de quelques-uns représente suffisamment la volonté du plus grand nombre pour assurer l'obéissance. Le consentement, dit-on, est à la base de l'État. Mais si, par consentement, on entend autre chose que l'acceptation passive d'ordres obéis sans examen, il est clair que cela n'a encore été vrai à aucune époque de l'histoire de l'État. On ne peut davantage accepter comme évidente l'opinion de Hobbes suivant

BUT DE L'ORGANISATION SOCIALE

laquelle les individus obéissent à l'État par crainte. Il peut y avoir quelque chose de cela dans l'attitude des hommes à l'égard des lois particulières. Je puis m'abstenir de tuer en supputant les conséquences de mon acte; mais j'envoie mes enfants en classe pour des motifs beaucoup plus complexes que celui de l'intérêt égoïste fondé sur la crainte. Il paraît infiniment plus vraisemblable de soutenir, comme Sir Henry Maine voudrait nous le faire admettre, que l'État est fondé sur l'habitude; mais ceci n'explique pas les dispositions qui entrent dans l'habitude, ni le point où il devient possible de lui désobéir, comme le fit la France de la Révolution. Et si, avec Bentham et les Utilitaires, nous fondons le tout sur l'utilité, il faut alors expliquer à qui est utile un État particulier, et pourquoi (comme dans la Russie pré-révolutionnaire) le caractère d'utilité ne pro-

voquerait pas la dissidence plutôt que l'obéissance.

La réponse au problème de l'obéissance est naturellement que toutes les théories qui s'efforcent de l'expliquer en termes purement rationnels manquent le but; car nul homme n'est un animal purement rationnel. L'État, tel qu'il était et tel qu'il est, trouve les racines de l'obéissance dans tous les faits complexes de la nature humaine; et une théorie de l'obéissance devrait les peser différemment à chaque époque de l'histoire de l'État pour approcher de la vérité. Dans une situation sociale qui rendait dangereuse la pensée elle-même, il était naturel que Hobbes cherchât dans la crainte la source dernière des actions humaines; tout comme le moraliste du xvre siècle tendait à faire de la bonté le ressort essentiel de l'action. En fait, on ne gagne rien à affirmer la prédominance sociale de telles forces distinctes. N'importe quelles impulsions prises séparément, poussant les hommes à obéir à l'État, sont aussi irréelles que l'explication des faits qu'elles résument, de même qu'un principe du feu est sans valeur pour expliquer la nature du feu. L'homme apparaît comme un faisceau d'impulsions dont l'ensemble agissant forme la personnalité totale. Il a besoin de vivre avec ses semblables. Il bâtit des églises pour y célébrer le culte avec eux, et des clubs pour y jouir de la paix du silence. Il tombe amoureux, se marie, a des enfants; il protège farouchement ce qu'il juge être leurs intérêts contre les exigences du monde. Il est curieux en face de la nature, et cette curiosité pousse le plus grand nombre à une constructivité qui, dit William James, est chez l'homme « un instinct normal et irrésistible, comme chez l'abeille et le castor ». Il cherche à acquérir, et ce goût de collectionneur prend, chez la plupart, les formes auxquelles la société attache le plus de prix. La haine de l'insécurité, le désir de fonder un foyer, l'envie de quitter le lieu de sa naissance pour des régions inconnues, l'instinct du chasseur qui peut l'entraîner jusqu'au désert africain ou, plus prosaïquement, à se délecter de romans policiers, toutes ces aspirations sont inscrites dans la contexture de nos institutions. L'homme est un animal combatif; et partout il tâche de découvrir un débouché à cette source fertile de destruction. Il veut être le maître de son entourage, le chef de son peloton; pourtant, dans certaines conditions favorables, il trouve aussi du plaisir à la soumission qui, comme dans l'organisation militaire, peut être utilisée pour des fins efficaces. C'est un être de vanité cherchant, comme le montre Veblen, à gaspiller sa substance avec ostentation, trop souvent anxieux d'être jugé sur des dehors éphémères plutôt que sur une œuvre solide; c'est ainsi que l'ouvrier achète un piano dont il ne sait pas jouer en signe de respectabilité, et que la mondaine offre au Moloch de la mode le revenu qui pourrait assurer à ses enfants une éducation utile à la société.

La faim, la soif, le désir sexuel, le besoin d'abri et de vêtements paraissent constituer le minimum des besoins humains. Tout le reste est susceptible de se muer en formes aussi diverses que l'histoire de la société. Tout ce que nous savons avec certitude, c'est que les besoins sont là. On ne peut en général en nier certains, comme la faim, si la société doit vivre; nous pouvons en satisfaire d'autres de façon assez complexe, jusqu'au point de dissimuler le désir véritable. Mais par-dessus tout, il est urgent de comprendre que nos institutions répondent à la totalité de ces impulsions. Elles sont inexplicables hors des termes de leur formidable

complexité.

Bien entendu, il est d'importance vitale pour la structure de la philosophie politique que l'homme ne soit pas une simple créature d'instincts, mais aussi qu'il soit doué de raison. Il peut réfléchir sur sa conduite. Il peut observer les dissonances, rattacher les moyens aux fins. C'est-à-dire qu'il peut observer les résultats de son activité, de manière à corriger les maux dont il souffre en y introduisant un principe de conduite qui augmente ses chances de succès. Tandis que le tigre et le coucou rencontrent ce principe par hasard, l'homme peut le découvrir par la pensée réfléchie. C'est ici qu'apparaît le concept du bien social. Car le bien, il faut y insister, est social, ou n'est pas. Si l'homme doit vivre en société, il est nécessaire que son œuvre, au moins en fin de compte, apporte aussi quelque bienfait à autrui. Le bien social, en conséquence, semble résider dans l'unité réalisée par notre être quand l'exercice de nos impulsions satisfait notre activité. C'est une réplique complète aux forces de la nature humaine, telles qu'elles s'exerçent dans la vie des myriades d'hommes qui nous entourent. La nature de ce bien peut varier; une tradition changeante implique une variation d'une époque à l'autre. A mesure que croît l'ensemble de notre science, nous devenons, du moins en théorie, plus capables de fixer intelligemment la méthode et le degré de cette réplique. L'unification réalisée exige, naturellement, un examen minutieux, afin d'éviter de prendre le mensonge pour la vérité. A la longue, par exemple, le désir d'acquérir des biens se trouve mal satisfait par le lancement incessant de compagnies frauduleuses. Ce qu'il faut plutôt, c'est un certain équilibre de forces en nous qui, une fois réalisé, nous libère du besoin harcelant et, de façon plus positive, rend possible la satisfaction continue de l'esprit d'initiative. Le problème n'est pas d'atteindre une position statique pour satisfaire des habitudes immobiles. Toute les situations en présence desquelles nous nous trouvons sont en dernier ressort exceptionnelles; et l'expérience est la condition de la survie. Puisque le même bien ne se présente jamais deux fois, l'immobilité, dans un monde changeant, doit être synonyme de désastre; et l'unification à rechercher est celle qui prévoit intelligemment l'avenir tout en interprétant raisonnablement le passé.

On peut remarquer que ce qui précède est une adaptation particulière de la théorie de Bentham aux besoins spécifiques de notre temps. Avec Bentham, elle affirme que le bien social est le produit de l'intelligence coordonnée; et que, en dépit de difficultés d'importance reconnue, il faut choisir la voie qui mène à la fin désirée. Elle suit aussi Bentham, mais en

43

partant d'une autre base, lorsqu'elle soutient que le bien social signifie l'éloignement du malheur et l'atteinte du bonheur. Elle charge en quelque sorte la raison de découvrir les moyens de satisfaire les besoins; et elle évalue la qualité de ces besoins selon le degré auquel ils servent, une fois satisfaits, le bonheur durable de toute la communauté. Elle diffère des vues utilitaires lorsqu'elle rejette la nature égoïste de l'instinct et le calcul minutieux des plaisirs et des peines qui dérivait en fait, malgré la terminologie de la révolution industrielle, des principes évangélistes. Notre point de vue est plutôt, d'abord, que le bien individuel ne peut être longtemps et utilement séparé du bien du reste de l'humanité, et ensuite que l'on reconnaît la valeur de la raison au degré où elle rend possible l'harmonie future aussi bien qu'immédiate des impulsions. Car autrement elles luttent en nous pour empêcher la réalisation du mieux, pour nous comme pour autrui. Le bien social est donc un agencement de notre personnalité tel que nous soyons poussés à rechercher ce qui vaut d'être obtenu afin de pouvoir ainsi enrichir la grande communauté que nous servons,

TTT

C'est d'un point de vue de genre que nous pouvons tirer la signification du but représenté par l'Etat. Sous cet aspect, il devient une organisation permettant à la masse humaine de réaliser le bien social de la manière la plus vaste. Il est bien évident que ses fonctions se hornent à encourager certaines uniformités de conduite; et la sphère qu'il cherche à gouverner se restreindra ou s'élargira suivant les indications de l'expérience. Il est certainement des domaines de la vie où il ne songe pas à s'immiscer. Il encourage l'établissement d'un minimum de courtoisie entre voisins pour maintenir l'ordre; mais il n'oblige pas un habitant du Bois à recevoir à dîner un citoven de Grenelle, quelles que puissent être les ambitions sociales de la femme de ce dernier. Avec le temps, il semble devoir s'attacher de moins en moins aux opinions religieuses de ses citoyens; une expérience douloureuse lui a appris que la prospérité sociale est inconcevable sans tolérance religieuse. Il semble de plus en plus poussé à contrôler sous une forme quelconque les commodités évidentes : eau, énergie, transports, desquelles dépend si étroitement le bien-être de ses membres; mais il est non moins poussé à reconnaître que la fabrication des parfums et des cosmétiques, par exemple, peut être laissée jusqu'à un certain point au jeu de l'entreprise privée. Ce qu'il est, ce qu'il fait, est déterminé par les événements historiques.

L'État ne cherche donc pas à embrasser toute l'étendue de l'activité humaine. Il y a une différence entre l'État et la société. L'Etat peut donner le ton à l'ordre social, mais ne s'identifie pas avec lui. Pour comprendre l'État, il est indispensable de percevoir l'existence de cette distinction. Elle se révèle à l'analyse du fonctionnement de l'État; à l'origine, la volonté de l'État est celle du gouvernement. Les masses tumultueuses qu'il cherche à organiser ne sauraient s'exprimer consciemment sur les multitudes de décisions nécessaires; pour la plupart, elles ne peuvent guère qu'indiquer vaguement dans quel sens général elles désirent voir évoluer les événements. Elles veulent voir bâtir des maisons; mais la politique de construc-

tion des maisons ne peut être formulée par vingt millions de gens. Si l'on reconnaît qu'en dernière analyse les vrais dirigeants d'un État sont introuvables, la source légale du pouvoir quotidien réside chez le législateur. On peut naturellement concevoir un État dans lequel tout le corps des citoyens participe aux décisions, comme l'Athènes antique, qui réunissait les membres de l'État sur l'Agora. Mais dans un État moderne de quarante, soixante-dix ou meme cent millions d'habitants, une expérience continue de ce genre est impossible. Donc, dans la vie pratique, la vraie source de l'action de l'État est le petit nombre d'hommes dont les décisions éngagent légalement la communauté. Ils sont tout à la fois les administrateurs et les directeurs de la masse. Leur métier consiste à glaner les besoins de la société et à traduire ces besoins en statuts efficaces. Le but de l'État se personnifie en eux.

Mais il y a une différence entre le but qu'ils incarnent et la forme qu'ils lui donnent. Il y avait une différence entre la théorie philosophique qui cherchait à justifier les institutions de l'ancien régime en France et la réalisation de cette théorie dans les faits. La loi mise à part, nous sommes obligés d'obéir à l'État jusqu'au point où l'État parvient à son but. C'est nous qui sommes juges du résultat. Ce qu'il est, et ce qu'il pourrait être réellement, est inscrit jusque dans la substance même de notre vie. Il faut obéir à l'État non parce que son but théorique est admirable, mais parce que nous sommes convaincus qu'il cherche sincèrement à le réaliser. Le pouvoir est donc moralement neutre en soi; ce qui lui donne une couleur, c'est le résultat qu'il peut montrer. C'est toujours à l'idéal que nous obéissons en fin de compte; et notre loyauté envers le pouvoir légal qui cherche à nous enchaîner est conditionnée par le but et la nature que prouve son effort.

L'œuvre de l'État est, de plus, significative pour chacun de nous. Il semble donc clair que, à moins de pouvoir admettre une connaissance a priori de la valeur sociale de chaque citoyen, l'Etat doit être démocratique. Nous différerons naturellement sur ce qu'implique la notion de démocratie. Ce que l'on veut seulement ici, pour le moment, c'est soutenir que chacun, homme ou femme, a le droit d'agir selon son expérience de l'État. L'argument ultime contre le gouvernement d'un seul ou de quelques-uns, c'est que les uns comme l'autre finiront par identifier leur bien personnel avec celui de la communauté. Seul l'ensemble de la population a le droit de considérer son expérience comme définitive. Le jugement du quartier de la Glacière est aussi pressant et aussi impératif que celui de Passy. Le but de l'Etat affecte de même chacun dans son fonctionnement, et son œuvre est donc d'un égal intérêt pour chacun. Telle est la leçon évidente de l'histoire. Les classes exclues de la participation au pouvoir ont toujours été exclues de la participation aux bénéfices. La limitation du nombre de ceux auxquels profite le bien social, c'est-à-dire qui bénéficient personnellement du fonctionnement des institutions politiques, a toujours abouti à l'attaque des fondements de l'État par ceux qui étaient exclus de sa direction. Car la nature identique des hommes leur fait désirer un minimum commun de satisfaction de leurs besoins. Ce minimum commun implique une participation au pouvoir afin de veiller à l'accomplissement de leurs désirs.

Les hommes étant également intéressés aux résultats de son fonction-

nement, il faut donc un État responsable. Il ne possède pas le pouvoir sans conditions. Il le possède parce qu'il a des devoirs. Îl existe pour donner aux hommes au moins la possibilité de réaliser le meilleur d'euxmêmes. On le juge, non par ce qu'il est en théorie, mais par ce qu'il fait en pratique. L'État est donc soumis à une épreuve morale de compétence. Ses décisions ne se justifient pas à priori. Il lance des ordres avec l'arrièrepensée de chercher sans cesse à permettre l'expression des instincts qui enrichissent la vie commune. Il est naturellement dangereux d'en exagérer les pouvoirs à cet égard. Aucun État ne fera directement apprécier à ses membres ce qu'il y a de meilleur dans la vie. Mais il est au moins aussi dangereux de sous-estimer son influence. Un État qui, en édifiant, par exemple, un système d'éducation, considère ses citoyens non comme des ilotes, mais comme des hommes, dans et lequel, comme le voulait Platon, le Ministre de l'Instruction Publique est plus important que celui de la guerre, peut au moins modeler un milieu où ses membres ont la faculté d'apprécier ce qu'il y a de meilleur dans la vie. Il faut donc examiner ses ordres relativement à ses pouvoirs. Son vrai but est celui qui se trouve implicitement dans l'œuvre qu'il mène à bonne fin.

Discuter les actes de l'État implique tout d'abord une connaissance précise de l'État. Il nous faut ici éviter la confusion élémentaire consistant à identifier l'Etat avec toute la hiérarchie des institutions sociales. Toute véritable théorie de l'action politique doit ne pas perdre de vue les hommes qui en manœuvrent quotidiennement le mécanisme. C'est-à-dire qu'une théorie de l'État est principalement une théorie de l'acte gouvernemental. Pour comprendre ce dernier, il faut sans doute considérer toutes les influences qu'il subit. La volonté qu'il exprime peut être la plus étendue que nous rencontrions normalement, mais ce n'est pas la volonté de la société dans son ensemble. Les intérêts sociaux, artistiques, religieux, individuels, politiques qui constituent la substance de la civilisation ne peuvent se réduire à une seule catégorie. La volonté de l'État est un aspect particulier du tout. C'est un aspect essentiel dans le même sens que le squelette est un aspect vital du corps. Mais il ne s identifie pas plus avec la volonté de la société que la vie du corps ne se trouve dans le sque-

lette qui le soutient.

L'État ne peut pas non plus, en fait, prétendre à l'universalité qu'impliquerait son identification avec la société. Car les Églises ont toujours affirmé leur droit, non seulement de dépasser les limites nationales, mais encore de dépasser un ordre social donné pour aboutir à l'expression d'un idéal mondial. Un catholique romain anglais ne trouve pas son adhésion religieuse inscrite dans les limites de sa conviction politique. De même pour les organisations telles que l'Internationale ouvrière. Les membres admettraient dans une certaine mesure la fidélité à l'État, mais ils affirmeraient qu'ils doivent aussi fidélité à la théorie du droit représentée par une organisation qui franchit les bornes de l'État. Ils pourraient s'accorder avec la volonté de l'État. Mais la possibilité d'un désaccord n'implique pas un droit moral ultime pour l'État d'exiger d'eux l'obéissance. Ils doivent obéissance ultime à une conception du droit que l'État peut chercher à réaliser, mais qu'il peut aussi ne pas parvenir à exprimer.

La volonté de l'État semble donc signifier la volonté du gouvernement en tant que les ordres en émanant sont acceptés par l'ensemble des

citoyens. Il est évident qu'une telle volonté, si importante soit-elle, n'a pas de titres moraux spéciaux. A cette volonté s'attache sans doute une force d'un genre particulièrement important. Mais l'exercice de cette force est toujours une question morale, et le jugement porté sur lui est celui de chacun de nous. Le droit civique signifie donc la contribution de notre jugement éclairé au bien public. Il peut nous amener à soutenir l'État, mais aussi à nous opposer à lui. La volonté de l'État est la mienne en tant que je lui prête l'appui de mon libre jugement. Mes obligations personnelles résultent de l'étude de ses exigences, sinon elles ne sont en aucun sens des obligations. Mon soutien doit être accordé librement, car il est évident que si je m'expose à des sanctions, pesant le pour et le contre, je deviens tôt ou tard un pur et simple récipient de décisions et perds les qualités qui font de moi une personne particulière. Je fais partie de l'État, sans m'identifier avec lui. Une théorie adéquate de l'organisation sociale doit toujours commencer par reconnaître que l'individu est un être fini. S'il est un membre du troupeau, il existe aussi en dehors de lui et porte un jugement sur ses actions.

IV

C'est là, bien entendu, une vue de l'État toute réaliste; et il n'est pas sans intérêt de se demander ce que peut impliquer l'opinion contraire. D'une façon générale, cette opinion nous reporte à l'équation grecque dont les termes étaient l'État et la société; au cours des siècles Rousseau, Hegel et Bosanquet l'ont à nouveau définie. Elle cherche dans l'individu cette volonté réelle dont il serait certainement l'expression s'il connaissait tous les faits. Car si chacun d'entre nous pouvait calculer le coût du mal, et en approfondir en détail le sens et la conséquence, il est évident que nous choisirions le bien. On soutient que notre personnalité s'exprime le mieux quand cette volonté réelle réussit à s'incarner dans nos actions. De plus, cette volonté est identique chez tous les membres de la société; et cette identité existe parce que, au fond, la volonté réelle de chacun de nous fait partie d'une volonté commune qui trouve sa forme la plus haute dans l'État. Sous cet aspect, l'État est donc la plus noble partie de nous-mêmes. Ce qu'il est, ce qu'il fait, représente ce que nous tâcherions d'être si nous dépouillions notre vouloir du temporaire, de l'immédiat et de l'irrationnel. Il est pour ainsi dire la fin ultime et permanente qu'au bout du compte nous arrivons individuellement à vouloir après une expérience personnelle dans une fausse direction, avec des désirs erronés.

D'un pareil point de vue, le problème de l'obligation politique est naturellement aisé à résoudre. Nous obéissons à l'État parce qu'en définitive c'est notre représentation la plus fidèle. Nous découvrons l'identité de notre volonté et de la sienne d'autant plus clairement que nous saisissons la nature des rapports sociaux. Ce qu'il fait, il le fait toujours pour exprimer ce bien que nous-mêmes rechercherions si tous les faits nous étaient accessibles. En lui obéissant, nous obéissons en vérité à nous-mêmes; ou plutôt, nous obéissons à ce moi supérieur qui nous unit à nos semblables en nous faisant une place parmi eux. L'État est ainsi l'universel dans lequel chacun de nous, en tant que particulier, trouve sa raison d'être,

Tandis que notre connaissance et la volonté que nous fondons sur elle sont limités dans leur rayon d'action et dans leurs desseins, il se compose de myriades d'intelligences, et de leur jeu l'organisation sociale tire sa forme ultime. Ainsi entendue, la liberté est une sorte de tutelle permanente pour le vrai moi personnifié par l'État; et je puis, en fait, être libre

même quand je suis pénétré du sentiment de l'obligation.

Ce raisonnement paraît séduisant; et sous la forme que lui a donnée Rousseau en particulier, il a eu une immense influence sur la nature du pouvoir de l'État. Mais il est important, dès le début, d'affirmer que son rejet est la condition primordiale d'une véritable théorie politique. Car son acceptation suppose essentiellement, du moins en dernière analyse, la paralysie de la volonté. Si le citoyen ne doit pas trouver la source de ses jugements dans le contact entre le monde extérieur et lui-même, dans l'expérience, dans l'unique chose qui le sépare du reste du troupeau, il n'a plus de signification individuelle en aucun sens créateur. Il est ce qu'il est non seulement en raison de ses contacts avec le monde qu'il partage avec autrui, mais surtout parce que ces contacts sont établis par un moyen connu de lui seul. Son vrai moi est le moi isolé de ses semblables, et celui qui apporte le fruit de la méditation isolée au bien commun qu'ils s'efforcent collectivement de faire naître.

Prenons séparément chaque affirmation de cette théorie : mon vrai moi, dit-on, est celui que je serais si ma conduite était d'une logique si rationnelle que moyens et fins s'adapteraient parfaitement en vue du bien. Mais en fait il n'existe pas en moi de pareil moi, et s'il existait, je ne le reconnaîtrais sans doute pas. Mon vrai moi est l'impression totale que je produis sur la société dont je fais partie. C'est une impression produite par une variété déconcertante d'actions bonnes, mauvaises et quelconques. J'en évoque quelques-unes avec gratitude ; d'autres proviennent d'une humeur, d'un soudain mouvement de colère peut-être, source permanente de regrets. Mais toutes sont le moi qui me rattache à mes voisins; même celles qui semblent étrangères à l'expérience normale de ce que je suis ne le paraissent que parce qu'une attente, assez uniforme pour être reconnaissable, n'a pas, en certaine occasion, été suivie de la réalisation accoutumée.

Il n'est pas non plus exact de dire que la volonté exprimée parce vrai moi est identique en chaque membre de la société. Car le point de départ de toute philosophie politique est l'irréductible variété des volontés humaines. Il n'y a point de continuité entre elles. Il y a des buts désirés en commun. Des conseillers municipaux peuvent vouloir également une taxe municipale minime. Des ministres des finances peuvent vouloir le bienfait d'un excédent imprévu. Mais chaque conseiller et chaque ministre reste distinct des autres. Les fins qu'ils ont en vue peuvent produire sur eux la même impression. Les volontés que ces fins peuvent susciter peuvent être de même espèce chez tous. Mais sensations et volontés de même espèce ne s'uniront pas pour produire une seule volonté autrement que par métaphore. Les volontés convergent vers un but commun; mais elles demeurent distinctes en tout, sauf en la nature de la chose voulue.

Si la volonté elle-même est distincte dans chaque membre de la société, il est encore plus clair qu'elle ne forme pas une volonté unique et commune. Quiconque, en effet, considère le caractère de la vie moderne trouvera que son trait le plus distinctif est l'existence d'une multiplicité de volontés sans buts communs pour les réduire à l'identité. La volonté d'un bon catholique romain, pour qui la qualité de membre de son Église est la condition du salut, est à ses yeux la partie la plus réelle de lui-même; et elle n'a rien de commun avec la volonté d'un membre d'une société civile. La volonté du banquier anglais moyen est sans rapports perceptibles avec la volonté du communiste du Pays de Galles ardent à promouvoir les fins de la Troisième Internationale. Sans doute, ces volontés agissent les unes sur les autres. Leur conflit entraîne une nouvelle définition de la nature du dessein de chacun. Mais elles ne font nullement partie d'un dessein général commun que sous-entendent les myriades de desseins discernables dans le cours général de l'action. Il est vrai qu'en classant les volontés rencontrées en politique, nous leur prêtons une unité. Nous parlons de la volonté du parti, conservateur, de la volonté de l'Angleterre, de la volonté de l'Église anglicane. Mais cette affirmation d'unité est l'affirmation de volontés assez unies pour produire une apparence prédominante, non d'une volonté en dehors et au-dessus des volontés distinctes qui la composent. L'unité est la reconnaissance par moi de la facon dont les volontés que je rencontre sont reliées entre elles. Pour employer des termes techniques, c'est une unité subjective, non objective. Ce n'est pas une unité dans le sens que ma personnalité ou celle de Brown ou de Jones est unifiée. La personnalité corporative, et la volonté qu'elle incarne, est réelle en ce sens qu'elle rend ceux sur lesquels elle agit différents de ce qu'ils étaient auparavant. Mais elle reste différente à cause du caractère exceptionnel qui me distingue du reste de l'univers. L'unité de l'Angleterre réside dans la tradition historique qui oriente dans une même direction un grand nombre de volontés; elle n'est pas dans quelque mystique supervolonté édifiée grâce à leur fusion.

Le rejet de cette notion d'une volonté commune exerce une grande influence sur le problème de la liberté. Si ma vraie volonté n'est pas la volonté apparente, mais la volonté commune incarnée en l'État, je puis légitimement, selon la formule fameuse de Rousseau, être forcé d'être libre. Car exprimer ce que je désire vraiment, c'est être le plus moi-même; et être le plus moi-même tient de l'essence de la liberté. Pourtant, s'il est une chose essentielle à la vie de l'esprit, c'est l'absence de contrainte. Selon l'opinion combattue ici, il n'y a finalement aucune contrainte réelle quand l'accusé s'entend condamner aux travaux forcés. Il voudrait même sa propre condamnation s'il se trouvait en pleine possession des faits sur lesquels se fonde sa volonté. Et cependant, il est bien sûr qu'il y a une différence complète entre la contrainte que je m'impose et la contrainte imposée par autrui. Si je m'abstiens volontairement de l'usage du tabac pendant vingt-quatre heures, la contrainte à laquelle je me soumets ne me semble pas une violation de ma liberté. J'ai voulu moi-même une certaine harmonie d'impulsions; et si cette harmonie laisse à désirer je puis changer la nature de ma volonté; je puis, en d'autres mots, changer l'équilibre d'impulsions que je cherche à atteindre. Mais ce n'est pas la même chose que de me voir interdire l'usage du tabac par une volonté que je ne reconnais pas pour mienne. Autrement dit, contrainte signifie obligation imposée de l'extérieur en un sens entièrement opposé à la liberté parce qu'elle n'est ni bienvenue ni désirée. C'est la soumission obligée de l'indi-

BUT DE L'ORGANISATION SOCIALE

vidu à une expérience à laquelle il ne participerait pas volontairement. Cela ne donne pas tort, bien entendu, à l'emploi de la force. Il y a des règles, la loi sur la fréquentation scolaire, par exemple, auxquelles je dois obéir même si je les désapprouve : car, évidemment, si chacun pouvait suivre toutes ses impulsions où qu'elles menent, une vie sociale organisée deviendrait impossible. Cela signifie que la force doit s'employer dans les seules directions où le bon sens de la société est d'accord avec le modèle de conduite qu'elle cherche à imposer. Mais cela signifie aussi qu'en certains cas extrêmes, je puis décider que je désobéirai à la loi en acceptant

toutes les punitions qu'elle peut infliger. En définitive, c'est de cette seule façon que je puis apporter l'unique contribution de ma personnalité à la vie commune. Luther est Luther parce qu'il défia l'Église romaine à Worms; Nevil Beauchamp ne fut pas moins un vrai citoyen en combattant sa patrie parce qu'il l'aimait. En fait, ma liberté consiste à affirmer en quoi

je diffère du reste de la société, et à agir en conséquence. Quelques différences, la plupart d'entre elles, seront trop minimes pour amener un conflit; mais soumettre celles que je juge essentielles à une volonté avec laquelle la mienne ne reconnaît pas d'identité apparente, c'est frustrer la

personnalité et non l'exprimer.

Nous acceptons moins encore que la notion d'une volonté collective la doctrine selon laquelle elle trouve sa personnification dans l'État. On prétend, suivant l'expression du Dr Bosanquet, que toute action de l'Etat est au fond l'exercice de la volonté réelle de la société. Mais si cela signifie que la vie sociale est l'œuvre finale d'un esprit organisant ses fonctions selon une méthode logique, tous les faits auxquels se heurte notre expérience journalière prouvent le contraire. Ce qui nous entoure, coutumes, institutions, croyances, croît au hasard, à-demi consciemment. La réflexion existe souvent, mais n'anime pas le tout. Celui-là serait vraiment optimiste qui pourrait découvrir un système quelconque de principes de gouvernement s'appliquant à la civilisation. Les sentiers que nous foulons proviennent trop souvent d'une expérience accidentelle pour être élevés à la dignité de

recherches rationnelles de la bonne voie.

Ils ne sont pas non plus édifiés sur l'effort de quelque volonté unifiée. Ce qui existe plutôt, c'est un bouillonnement extraordinaire de volontés qui se pressent les unes contre les autres. Ce qu'en fait nous nommons l'État, c'est simplement une source de référence dernière qui base une décision sur des principes qu'elle juge adéquats. Ce n'est pas une volonté unifiée au sens où ma volontéest unifiée quand je commande, par exemple, un livre d'après un catalogue de libraire. En ce cas, j'ai évalué d'une part le coût de l'achat, de l'autre mon désir de l'acquérir, et j'ai conclu-à l'avantage de l'achat. Mais, pour un État, décider d'agir n'est pas aussi simple. Quand l'Angleterre a déclaré la guerre en 1914, la majorité des membres du Cabinet a décidé d'abord qu'on devait repousser l'invasion de la France et de la Belgique, et ensuite qu'ils pouvaient ainsi provoquer l'adhésion de leurs concitoyens. En fait, la décision n'a pas été un acte unifié, mais l'accord, à des degrés variables, de volontés distinctes pour agir en vue d'un certain dessein. L'unité se trouvait dans le but objectif vers lequel on tendait. En général, la décision de faire la guerre est simple, parce que la pénombre émotive qu'elle implique est hostile aux différences d'opinion. Si nous examinons la législation intérieure, une loi d'assurance, par

exemple, il entre évidemment dans la formation de la volonté qu'elle incarne des influences, des compromis, des amendements, des pressions qui révèlent le chaos et l'indécision des sources premières. La volonté de l'État est en somme celle qui ressort de myriades de volontés en conflit pour maîtriser les forces sociales. Elle n'est jamais délibérée, si l'on entend par là qu'elle est toujours déterminée par des considérations rationnelles; elle n'est jamais simple, si l'on entend qu'elle dérive d'un accord unanime de ceux auxquels elle s'applique. Assez souvent, comme dans l'Ancien Régime en France, elle n'est pas même empreinte de bonne volonté. Et si tel est le cas, nous n'avons le droit d'attacher aucune qualification morale spéciale à la volonté de l'État avant d'avoir pesé les résultats de cette volonté à l'œuvre. C'est une volonté bonne lorsqu'elle combine les bonnes intentions avec des conséquences heureuses; mais on doit moins la juger sur ses buts que sur l'effort qu'elle réalise.

Une théorie pratique de l'État doit se concevoir en termes administratifs. Sa volonté est la décision à laquelle est parvenue une minorité à laquelle est confié le pouvoir légal de prendre des décisions. L'organisation de ce pouvoir est plutôt affaire de forme que de fond. Il peut naturellement être organisé de telle sorte qu'il lui soit impossible, comme dans la Russie tsariste, d'atteindre le but postulé par la théorie, c'est-à-dire que le pouvoir est toujours un mandat détenu sous condition. La volonté de l'État est soumise à l'examen de tous ceux qui sont appelés à subir ses décisions. Comme elle façonne la substance de leur vie, ils ont le droit de juger de la qualité de ses efforts; l'histoire enseigne clairement que les besoins des hommes ne seront reconnus qu'autant qu'ils seront articulés avec force. L'État n'est nous-mêmes que lorsque nous nous identifions avec son œuvre. Il devient nous-mêmes lorsqu'il cherche à exprimer nos besoins et nos désirs. Il se sert de son pouvoir sur nous pour établir une uniformité de conduite qui rend possible l'enrichissement de notre personnalité. C'est l'ensemble des hommes dont les actions convergent vers ce but. En somme, quand nous connaissons les sources d'où découlent les actes du gouvernement, nous connaissons celles de la volonté de l'État.

Mais de même que ces sources ne sont pas en elles-mêmes bonnes ou mauvaises, de même la volonté de l'État est par nature moralement neutre. Elle s'assure la reconnaissance de ses membres pour des raisons variées à l'infini. Les uns lui obéissent parce qu'ils sont convaincus que telle loi particulière est juste. Chez d'autres, elle éveille un sentiment si faible que l'indifférence ne crée ni approbation, ni opposition. D'autres, comme lors du vote de la loi anglaise de 1902 sur l'enseignement, désapprouvent activement parce qu'ils croient qu'elle représente un abus de pouvoir. Ce que l'on nous présente toujours, c'est une série d'actions sur lesquelles nous devons nous faire une opinion. Les volontés des personnes qui constituent un gouvernement se coalisent pour prendre une décision; et celle-ci devient à son tour la volonté de l'État lorsqu'elle se traduit en termes d'administration journalière.

Une opinion de ce genre a au moins le mérite suprême d'être réaliste.

Elle admet que les actes émanent de personnes, et insiste sur le fait que ces personnes sont soumises à la critique de leurs concitoyens. Elle ne postule pas la justice de leurs actes. Elle n'affirme même pas que ce devoir d'enquête et d'acceptation sera rempli par un grand nombre d'hommes. Elle déclare seulement que les actes du gouvernement se basent sur l'obligation de travailler, afin que les citoyens de l'État aient toutes les chances de réaliser le meilleur d'eux-mêmes. Voilà ce qui donne au gouvernement un soutien moral. Mais c'est une hypothèse qui ne peut être vérifiée que par l'expérience historique. Le pouvoir du gouvernement est le droit du gouvernement autant qu'il s'exerce dans un dessein de vie sociale. Toute déclaration sociale se termine par un point d'interrogation. C'est au citoyen à décider comment il répondra à la question.

Le grand avantage de cette attitude réside dans l'importance qu'elle attache à l'individu. Puisque l'État cherche à mettre à profit les fruits de l'expérience sociale, il doit évidemment se baser sur l'interprétation la plus vaste de l'expérience qui lui est accessible. Il ne peut négliger aucune source qui, même en puissance, peut apporter des suggestions et des idées. C'est bien le cas pour le gouvernement démocratique. Une fois que tout membre adulte de la communauté se trouve libre d'exprimer sa personnalité, il ne rencontre aucun obstacle sur sa route. Ceci implique deux choses : d'abord, la qualité de tout État dépendra du degré où les hommes cherchent consciemment à le faire bénéficier de leur expérience; ensuite, le premier effort de l'État doit être de donner à ses membres la possibilité active d'analyser leur expérience. Ainsi, les hommes qui passent toute leur vie à lutter pour le pain quotidien ne seront pas en mesure d'expliquer que ce pain est fait d'un blé amer. Tout État vit par le caractère de ses citoyens; il ne peut tirer parti de ce caractère qu'autant qu'il s'enrichit de connaissances précises.

L'État est donc une association d'hommes visant à l'enrichissement de leur vie commune. C'est une association semblable à d'autres : églises, syndicats, etc... Il en diffère en ce que l'affiliation est obligatoire pour tous ceux qui vivent dans ses limites territoriales, et en ce qu'il peut, en dernier ressort, faire respecter ses règles de tous ses sujets. Mais son caractère moral ne diffère pas de celui des autres associations. Il exige la fidélité aux mêmes conditions strictes qu'un homme exige la fidélité de ses amis. Il est jugé sur ce qu'il offre à ses membres parmi les choses qu'ils jugent bonnes. Il prend racine dans leur esprit et dans leur cœur. A l'usage, il gagnera leur soutien non par le programme théorique qu'il annonce, mais parce que les citoyens ordinaires comprennent qu'obéir à sa volonté est une condition nécessaire de leur bien-être. Il doit leur donner l'assurance qu'il cherche à protéger ce bien-être. Il n'a aucun droit moral à leur fidélité s'il ne leur fournit des preuves de cette réalisation.

En un sens, on devrait juger les efforts de l'État de façon plus radicale encore que ceux des autres associations. L'étendue de ses fonctions, le vaste pouvoir qu'il emploie à les diriger, l'influence qu'il peut avoir sur le bonheur des hommes, tout cela donne à ses actes une signification plus essentielle que celle de tout autre communauté. Si je n'obéis pas aux ordres de l'Eglise, il m'est loisible de la quitter. Je pourrai peu-être subir l'ostracisme social de ceux dont je cultive l'amitié, être menacé d'anathèmes

qui me font trembler. Mais pour ce qui est des conséquences terrestres et perceptibles, je serai protégé dans ma ligne de conduite normale par toutes les ressources de la loi et de l'ordre. De même pour toute autre association dont il me plaît de faire partie. Elle ne peut me forcer à accepter sa juridiction. Je puis même, en certains cas, faire appel à l'appui de la société contre son intervention dans mes affaires. Avec l'État, il en va autrement. Je ne peux m'écarter de ses décisions qu'au prix d'une pénalité. Je ne peux dans aucun cas essentiel me soustraire à sa juridiction. Je ne peux. vu l'organisation actuelle du monde, en appeler des tribunaux qu'il a créés. Il est la source dernière des décisions dans le milieu normal où se passe ma vie. Ceci prête évidemment à sa volonté une importance pour moi plus grande que celle d'autres groupes. Il peut décider de me faire succomber sous les impôts. Il peut s'opposer à la pratique de ma religion. Il peut m'obliger à sacrifier ma vie dans une guerre que je crois être moralement injuste. Il peut me refuser les moyens de culture intellectuelle sans lesquels, dans le monde moderne, je ne puis guère espérer développer ma personnalité. Étant donné de telles conditions, la pratique du pouvoir devrait avoir pour prix une vigilance spéciale.

Une vigilance de ce genre est, non moins évidemment, sans valeur si elle n'est organisée. Si l'État moderne n'était pas plus vaste que l'ancienne Athènes, l'individu pourrait espérer faire parvenir sa voix jusqu'au centre du pouvoir. Il ne saurait en être ainsi chez nous. Il peut, de concert avec d'autres, exercer une pression sous laquelle finalement on effectuera des modifications. Mais il est plus urgent encore que les modalités de l'État revêtent une forme telle que le pouvoir gouvernemental puisse. à tous moments, être tenu pour responsable. Ici, l'expérience historique devrait largement guider nos méthodes. Certains modes de vie gouvernementale ne sont plus admissibles parce qu'ils se sont montrés incompatibles avec la responsabilité. Tel était par exemple le cas des États dans lesquels le droit de vote n'était accordé qu'à une seule classe limitée. Les hommes tendent naturellement à identifier en peu de temps leur bien-être individuel avec celui d'autrui. A moins que leur conception de la chose publique soit tenue en échec de l'extérieur, ils courent le risque d'en faire mauvais usage. Le pouvoir est, en d'autres termes, dangereux pour ceux qui l'exercent; et les raisons qui peuvent mener à l'étendre impliquent aussi des raisons de se protéger contre ses abus,

Dans une telle doctrine il y a au moins un germe d'anarchie. D'abord, c'est une doctrine individualiste. Elle fait de la satisfaction raisonnable de mes instincts la pierre de touche de l'efficacité des institutions. Elle souligne que si l'État existe pour protéger les intérêts d'autrui, il existe

aussi pour protéger les miens; faute de quoi elle suppose chez moi le devoir moral de rechercher les causes de cette carence. En outre, elle soutient que les résultats de mon enquête m'obligent à agir. Incidemment donc, l'analyse de l'État peut moralement me contraindre à poursuivre sa chute. Si je soutiens qu'il exerce en fait son pouvoir, non pour les fins qu'implique dans sa nature, mais pour des fins incompatibles avec elle, la conséquence civique de ma découverte est le devoir de résistance. Car je suis membre de l'État comme mos semblebles est et de l'État.

suis membre de l'État, comme mes semblables, afin de mieux réaliser ma personnalité. Je ne dois pas résister si j'ai la conviction que l'État cherche de son mieux à jouer son rôle; et pour la majorité, tel sera le résultat de l'enquête personnelle. De plus, je ne dois point résister à moins d'avoir de sérieux motifs de croire que les changements que je réclame sont susceptibles d'aboutir à la fin que j'ai en vue; il me faut encore être sûr que les méthodes que je propose pour réaliser mes fins n'altèreront pas, en les réalisant, leur caractère essentiel : assez souvent les hommes ont recherché le pouvoir pour le bien commun et fini par l'exercer pour lui-même. Mais ma qualité de citoyen reste, dans la limite de ces précautions, une aventure morale, ou n'est rien. Elle me fournit ma perception du bien et du mal. Je sers le mieux ses desseins en agissant

d'après les certitudes morales qu'elle comporte.

Cette opinion peut s'énoncer autrement. En qualité de citoyen, la société me doit la pleine réalisation de ma personnalité, à moi comme à autrui. Ma créance suppose assurées les choses sans lesquelles je ne puis, selon l'expression de Green, me sentir un être moral. J'ai donc des droits inhérents à moi en tant que membre d'une société; et je juge l'Etat, instrument fondamental de la société, d'après la façon dont il cherche à m'assurer la substance de ces droits. Ils ont naturellement en contrepartie mes devoirs. J'ai des droits afin d'enrichir la vie commune. Mais si ces droits ne se réalisent pas, je suis fondé à critiquer l'Etat en supposant que sa volonté s'oriente vers des fins autres que le bien commun. Je considère sa puissance comme une force qui s'exerce en vue d'assurer ces droits. Son caractère moral m'est connu par les droits qu'il défend. Si je le vois donner à autrui la possibilité d'une pleine et riche existence, je suis fondé à me demander s'il en est de même pour moi. Bref, j'ai des droits sur l'État parce que je suis citoyen. A tout moment, j'ai droit à toutes les possibilités qu'il peut offrir à ma personne morale, à l'harmonie la plus complète de mes instincts. De même que je n'ai point de signification, sinon comme esclave, sans ces droits, de même l'Etat incapable de me les assurer est vide de sens à mes yeux.

En ce sens, les droits forment le fondement de l'Etat. Ils forment la qualité qui confère à l'exercice de son pouvoir un caractère moral. Et ce sont des droits naturels en ce sens qu'ils sont essentiels à une vie bonne. S'ils demeurent insatisfaits, je me trouve, socialement non moins que personnellement, privé de l'occasion de servir mes semblables. L'État qui les néglige ne parvient pas à jeter ses fondements dans le cœur de ses citoyens. Il se révèle à eux par les droits qu'il défend, et, à la longue, il obtient leur obéissance par l'effort qu'il déploie pour développer ces droits. Ils sont objectifs aussi bien que naturels, en ce sens que l'investigation scientifique peut démontrer qu'ils sont nécessaires à une vie droite, et

que l'action sociale peut chercher avec raison à les réaliser.

De la conception esquissée ci-dessus, il suit que cette manière d'envisager les droits est fonctionnelle. Nous ne les possédons pas comme des moyens de jouissance personnelle. Nous ne les réalisons pas parce que nous sommes seulement et uniquement des fins en nous et pour nous. Nous les possédons parce que chaque partie de notre être est imprégnée de principes sociaux. Toutes nos actions affectent la vie environnante. Nos joies et nos peines sont véritablement des événements historiques qui, si insignifiants qu'ils puissent paraître dans les annales politiques, sont dans leur ensemble importants pour l'avenir. Théorie fonctionnelle des droits signifie que nous recevons des pouvoirs pour tenter d'ajouter à

la richesse de notre héritage social. Nous possédons des droits, non point pour recevoir, mais pour agir. En admettant que nous contribuerons inégalement à la réserve de bien-être social, il est toutefois indispensable que les moyens d'y contribuer existent. Les uns, sans doute, en dépit des obstacles, se fraieront un chemin jusqu'au succès final. D'autres, en dépit de l'aide offerte, demeureront historiquement impossibles à distinguer de la masse de leurs semblables. Mais on juge finalement toute société selon les moyens d'action créatrice qu'elle offre à tous les gens désireux de les utiliser. C'est cette épreuve que la France fut impuissante à surmonter en 1789, et la Russie en 1917. Les droits qu'elles reconnaissaient n'étaient pas liés à l'existence de la plupart de leurs citoyens. Quand l'État fut mis au défi, il ne put compter sur eux pour défendre un édifice sans rapports avec l'organisation de leurs intérêts.

Cette théorie des droits fixe l'étendue des pouvoirs attribués à l'État. Il prétend être une organisation souveraine; c'est-à-dire qu'il a en fin de compte le droit de modifier les limites de son action. La mise à l'épreuve d'une telle prétention est, à ce point de vue, purement pragmatique. C'est à nous de fixer les pouvoirs que l'État peut posséder, et comment il lui faut les organiser, s'il doit servir le but qu'implique sa philosophie. La mise à l'épreuve de toute organisation sociale ne comporte pas une logique rigoureuse à laquelle on accorde une excellence a priori, mais l'expérimentation par ses membres de la logique qu'il défend. A cet égard, il est important de se rappeler que toute prétention a une ambiance historique qui, plus que toute autre considération, en expliquera la nature. Il est également important de se souvenir que si l'État est, de fait, un petit groupe d'hommes auxquels est confiée la véritable mise en œuvre de sa volonté, l'analyse d'un pouvoir final tel que l'implique la souveraineté est une tâche bien plus sérieuse que lorsque, pour des raisons écartées ci-dessus, nous le déclarons être d'une manière mystique la meilleure part de nous-mêmes. La meilleure organisation de la société est celle qui a le plus de chances de produire une race d'hommes à l'esprit droit. On peut supposer dans un tel effort un centre unique et ultime de contrôle. Il se peut aussi que la restriction morale de la pratique du pouvoir suppose une restriction administrative. Ce point de vue doit certainement être défendu par quiconque regarde le pouvoir comme un mandat essentiellement susceptible d'examen permanent, parce que susceptible d'abus permanents. Si l'on reconnaît l'État aux droits qu'il défend, il lui faut évidemment le pouvoir de défendre ces droits. Mais le danger persiste de voir un pouvoir, créé pour assurer le bien, trouver dans sa force même les moyens de le combattre. L'affirmation de bonnes intentions n'est plus de mise. Il faut juger ceux qui siègent au gouvernement sur leur façon d'élever les humbles et les médiocres.

Encore une remarque. Une thèse de ce genre admet que l'homme moyen est en fait un animal politique. Elle implique le principe qu'on peut l'amener à s'intéresser aux affaires de l'État, et qu'on peut faire coïncider cet intérêt avec une compréhension adéquate de la conduite démocratique des affaires. On devrait admettre au début de toute discussion politique que ce sont là de vastes hypothèses. Un coup d'œil jeté sur la société moderne révèle combien le nombre d'hommes est grand chez qui le sens de l'État manque. Ils restent obstinément renfermés dans une sphère

étroite d'intérêts privés. Ils ne font aucun effort pour saisir, non seulement le cours général des tendances sociales, mais même la direction dans laquelle ce flot traverse le lieu particulier où ils se trouvent. Ils considèrent la lutte politique comme un drame où ils ne jouent aucun rôle. Ils ne montrent d'intérêt, ni pour les acteurs, ni pour la pièce. Ils demandent seulement que leurs affaires privées ne soient pas entravées par une inter-

vention publique.

Une telle situation signifie de deux choses l'une : ou bien que nous pourrions découvrir un groupe de gens auxquels la tutelle de l'État pourrait naturellement être confiée. Les rapports de maître à esclave, préconisés par Aristote, seraient de ce point de vue la solution idéale de cette difficulté. Mais nous ne pouvons en fait découvrir des maîtres naturels et des esclaves naturels que par la méthode de l'essai et de l'erreur, ce qui implique un système de gouvernement démocratique. Secondement, il est clair que les affaires humaines privées ont en fait une signification publique logique; elles ne peuvent se développer librement qu'en suivant la politique, non en y restant indifférentes. Plus pressante est peut-être la question de compréhension. La complexité de l'État moderne ne livre pas ses secrets sans de longues études. Mais si nous considérons la qualité de citoyen comme une discipline à laquelle on peut entraîner les hommes, ses grandes lignes du moins sont intelligibles à tous ceux qui s'intéressent à la vie elle-même. Notre erreur dans le passé a été d'opposer un homme abstrait à une communauté abstraite, au dommage de l'un et de l'autre. En vérité, nous sommes plongés dans les affaires politiques bon gré mal gré, jusqu'au cœur même de notre vie. La seule intimité dont l'homme puisse espérer jouir est celle du jugement; et le jugement même entraîne des conséquences de portée sociale.

En fait, par leur nature même, les hommes prennent des décisions politiques; et la seule vraie question qui se pose pour eux est de savoir à quelle autorité on peut référer la décision. La complexité veut sans doute que l'on ne s'adresse à leur jugement que dans les questions les plus générales; et hien certainement ces questions, pour être résolues, doivent être réduites à leur plus simple expression. En d'autres termes, pour fonctionner, une démocratie doit être une aristocratie par délégation. Mais le fait de la délégation est essentiel. Les hommes ne se réalisent pleinement qu'au contact des responsabilités. Leur caractère, disait Gœthe, se forme sur les flots agités du monde. Pour vivre pleinement, ils doivent orienter la vie; pour l'orienter, ils doivent rendre explicite à leurs concitoyens tout ce qu'ils peuvent tirer de leurs expériences. Le plus grand devoir de la civilisation, c'est d'enseigner aux hommes à exprimer logiquement la somme de leurs expériences.

Note. — Sur tout ceci, voir le dernier et remarquable essai du livre de M. A. E. ZIMMERN, The Prospects of Democracy. (1929).

CHAPITRE II

LA SOUVERAINETÉ

L'État moderne est un État souverain. Il est par conséquent indépendant vis-à-vis des autres communautés. A leur égard, sa volonté reste indépendante. De plus, il est tout-puissant dans l'étendue du territoire qu'il gouverne. Il lance des ordres à tous les hommes et toutes les associations contenus dans ces limites ; il ne reçoit d'ordres d'aucun d'entre eux. Sa volonté n'est soumise à aucune limite légale d'aucune sorte. La simple annonce de ses intentions suffit à les justifier.

Mais il est trois aspects au moins de cette théorie de la souveraineté qui exigent un examen attentif. D'abord, elle nécessite une analyse historique. L'État tel qu'il existe aujourd'hui n'a pas échappé aux classifications du temps. Il est devenu tel en vertu d'une évolution historique. Ce développement explique le caractère de sa puissance actuelle, et en fin de compte présente des aperçus sur ses possibilités d'avenir. Secondement, c'est une théorie du droit. Elle fait de la justice uniquement l'expression d'une volonté particulière, sans se préoccuper du contenu de cette volonté. Une telle définition, nous le verrons, est empreinte d'une logique incontestable; mais les suppositions sur lesquelles elle doit bâtir la rendent sans valeur pour la philosophie politique.

La théorie moderne de la souveraineté est, en troisième lieu, une théorie de l'organisation politique. Elle affirme qu'il doit y avoir dans tout ordre social quelque centre unique de référence finale, quelque pouvoir capable de résoudre les différends d'un mot ultime auquel on obéira. Du point de vue politique, on objectera qu'une telle conception est d'une correction douteuse en fait ; et il est au moins probable qu'elle a des conséquences morales dangereuses. On répondra ici qu'il y aurait profit pour la science politique à abandonner toute cette conception de la souveraineté. Ce qui nous occupe en fait, c'est le pouvoir; et ce qui importe dans la nature du pouvoir, c'est la fin qu'il cherche à servir et la façon dont il sert cette fin. Ces deux questions s'apparentent, en restant indépendantes, aux droits issus d'une structure légale. Car il n'y a aucune limite historique à la diversité des façons dont on peut organiser la pratique du pouvoir. L'État souverain n'est historiquement qu'une de ces façons, un incident de son évolution, dont l'utilité a maintenant atteint son apogée. Le problème qui se pose devant nous est actuellement, par suite de l'unification des intérêts humains, de lier l'État moderne aux intérêts de l'humanité. Les dogmes qui nous servent à cette fin ont relatitivement peu d'importance tant que nous sommes assurés qu'ils secondent vraiment cette fin.

L'État territorial et omnipotent est le rejeton des luttes religieuses du xvr° siècle. Avant cette époque, la civilisation occidentale était considérée comme une seule société dans laquelle la souveraineté, au sens moderne, n'existait pas. Le pouvoir final appartenait, au moins en théorie, à une conception du droit personnifiée par le Pape et l'Empereur. Les deux pouvoirs se heurtèrent; et la victoire imminente de Rome fut contrariée par une dégénérescence morale coïncidant avec le développement de la nationalité. Le recours contre une Église restée obstinément sourde aux demandes de réformes impliquait la création de l'État national. Car, lorsque Luther en appela contre l'Église divine, il fut poussé à affirmer la divinité des États, afin de rendre manifeste le droit d'intervention d'un corps séculier. Il se trouvait des princes européens prêts à accepter ses vues; et quand ils relevèrent le défi d'une Église renaissante, la justification théorique la plus simple qu'ils purent découvrir fut l'affirmation de leur souveraineté et l'obéissance commune qu'elle impliquait. L'État s'incarna dans le prince. Ce qu'il voulait fut juste parce que telle était sa volonté. Le droit cesse de signifier comme au moyen âge un aspect particulier de la justice universelle; il vient à signifier ce qui émane d'un centre unique du corps politique et ce qui, par son unité prédominante, donne force et décision au pouvoir éminent de la communauté. La « République » de Bodin, dans laquelle la théorie de la souveraineté est traitée pour la première fois d'une manière moderne, montre clairement le caractère essentiel de ce point de vue pour sa génération. Car Bodin plaidait la cause de la paix à une époque de guerre. La maxime Jus est quod jussum est conduit vers ce but. Ŝi l'on peut persuader aux hommes d'accepter comme prééminente la volonté de l'organe souverain, on prive l'opposition de ses prétentions essentielles, et Henri IV, par exemple, peut rendre à la France la prospérité mise en péril par les luttes religieuses.

L'État souverain émerge ainsi pour défendre la suprématie de l'ordre séculier contre les prétentions religieuses; il réduit le clergé à la situation d'autorité subalterne d'où lui-même, après les ténèbres du moyen âge, était sorti à si grand peine. Bodin, comme plus tard Hobbes à une époque de désintégration analogue, soutient que si l'État veut vivre, il doit y avoir dans toute communauté politique organisée quelque autorité définie à laquelle non seulement on obéisse, mais qui soit aussi elle-même hors de l'atteinte de l'autorité. Tel fut le fondement de l'argumentation de Hobbes. La volonté de l'État doit être tout ou rien. Si elle peut être mise au défi, la perspective d'anarchie est évidente. Il en est de même, avec des modalités différentes, des vues de Rousseau et du Président Marshall. Un peuple souverain, affirmaient-ils, ne peut souffrir de dérogation du pouvoir effectif de ses instruments. Sa volonté doit être irrécusable si elle doit diriger les destinées dont elle est chargée. N'oublions pas l'atmosphère dans laquelle non seulement la théorie de la souveraineté est née, mais aussi dans laquelle, aux mains de chacun de ses grands théoriciens, elle a pris une force nouvelle. Ce fut toujours, de Bodin à Hegel, pendant une période de crise où l'État semblait devoir périr s'il ne s'assurait l'obéissance générale de ses membres. Cette obéissance pouvait être assurée si l'organe souverain était investi de la supériorité légale. Tant que l'intolérance religieuse fut de règle en Europe, il fut difficile à la minorité opprimée d'admettre que supériorité légale impliquait autorité morale. La difficulté fut toutefois surmontée à l'avenement de la tolérance. Le fait de reconnaître, à titre permanent, les difficultés religieuses, fit de l'État la seule association possédant des droits identiques sur tous ceux qui habitaient à l'intérieur de ses frontières. Il offrit un terrain sur lequel, semblaitil, tous les citoyens pouvaient se réunir en commun. Là au moins il semblait n'y avoir ni Juif, ni Grec, ni esclave, ni homme libre. Le lien social, surtout avec le progrès des formes du gouvernement démocratique, sembla trouver son ultime expression dans un État qui, à la différence de toutes les autres associations, ne possédait aucun caractère de partialité. L'État englobait tous les hommes parce que c'était la seule forme obligatoire d'association. Il était aisé d'en identifier la souveraineté avec la prééminence.

Une autre cause a contribué à cette élévation. Dépossédée par la Réforme de sa compétence universelle, la Papauté chercha une compensation dans une situation internationale. Ce que le roi de France était aux Français de l'étranger, le Pape, soutenaient les Jésuites, l'était aux Catholiques Romains. Derrière cette prétention, se dissimulaient en vérité certains vestiges de vague suprématie, qui disparurent seulement avec la reconnaissance douloureuse de la permanence de l'État séculier. L'important était l'idée que des règles étaient nécessaires à l'expédition des affaires entre les organes des puissances souveraines. L'hinterland entre nations pouvait, comme Grotius le déclarait magistralement, faire l'objet d'accords non moins impératifs moralement que la volonté des États était impérative pour leurs sujets. On reconnut que l'État était, au moyen de son organe gouvernemental, l'entité naturelle par l'intermédiaire de laquelle pouvaient se conclure de tels accords. Quand, au cours du xvne siècle, les États devinrent les voies naturelles et ultimes des relations diplomatiques, la dernière sauvegarde des droits des sujets à l'étranger, le dernier anneau de la chaîne de leur prédominance était forgé. Dès lors, leur volonté ne connut, du moins légalement, nul obstacle extérieur d'aucune sorte. La sanction de la loi internationale fut leur assentiment; mais cet assentiment impliquait un retrait aussi libre que l'assentiment premiér. Ce qu'on appela en bref le comité des nations n'impliquait pas autrement que par métaphore le rétablissement de la Respublica Christiana du moyen âge. Les droits reconnus de l'humanité devinrent de simples règles que les États s'accordèrent à observer, règles, comme dans le cas de la Belgique en 1914, que les États étaient légalement libres d'enfreindre à leur gré. La chaîne était donc complète. L'individu put alors lire le détail de ses droits et de ses devoirs sur la liste des ordres et des défenses imposés par le gouvernement sous lequel il vivait. Dans sa patrie, ces pouvoirs pouvaient se trouver impliqués par la contexture de ses statuts. À l'étranger, il pouvait user des privilèges que l'habileté avait arrachés à la courtoisie d'autres États.

Cependant, ce qui frappe surtout l'observateur, c'est le fait que ceci représente une logique historique, mais non pas absolue. Au point de vue international, il est aisé de concevoir l'organisation d'une obéissance qui dépasse les limites de l'État. Laisser à une poignée d'hommes le pou-

28

voir de faire la guerre, par exemple, peut bien sembler anachronique à qui envisage les conséquences de la guerre. Quand on reconnut la souveraineté de l'État dans les affaires internationales, il n'existait aucune autorité à laquelle on put confier ce genre de pouvoir. Du moins peut-on soutenir maintenant la possibilité de concevoir une autorité au-dessus des États à laquelle confier le règlement des affaires qui dépassent l'intérêt national. Cela est clair dans le cas de la guerre. Pour beaucoup, c'est aussi clair dans le cas, par exemple, des races indigènes, qui ne peuvent opposer leur, habileté technique au génie du négociant moderne. Bref, partout où les intérêts d'un monde unifié et interdépendant semblent appeler un code international de conduite, la rédaction de ce code et son application collective peuvent du moins se concevoir. Nous discuterons plus loin ce qu'implique cette notion. Pour l'instant, il suffit de souligner qu'elle suppose, au moins du côté international, l'abolition de la souveraineté de l'État. Elle considère l'État comme une simple unité dans une société d'États, dont la volonté serait alors définie par une méthode selon laquelle la décision finale ne lui reviendrait point. Cette notion implique même, à mesure que cette doctrine est mieux acceptée, le devoir, de la part du citoyen d'un État récalcitrant, de porter ses regards, au-delà de la pénombre de l'émotion patriotique, vers l'objet du conflit. Peut-être pourrait-il alors se décider à affirmer que l'obéissance à la volonté de la Société des États est, dans ce cas, son premier devoir.

La logique de cette évolution n'est point différente du point de vue interne. Toute étude du fonctionnement de l'État devra s'occuper dans une large mesure de l'histoire des limites imposées à l'exercice du pouvoir. Car l'État doit fonctionner au moyen de personnes. Le gouvernement qui agit comme son organe souverain n'a jamais, historiquement, un avenir assuré s'il s'applique à être absolu. La guerre civile et la révolution anglaises au xvnº siècle, 1789 en France, 1917 en Russie, autant de notes en marge du problème de la souveraineté. Elles semblent signifier que le pouvoir doit toujours être organisé pour agir en harmonie avec des règles, et que l'obéissance de la communauté n'est acquise au gouvernement qu'autant qu'il s'en tient à ces règles. Le pouvoir confié à plusieurs personnes n'est pas seulement limité quant à la méthode, mais aussi quant aux objets auxquels il peut s'appliquer. C'est dire que la souveraineté est toujours conditionnée historiquement par les circonstances environnantes. Elle n'est sûre que lorsqu'elle s'exerce d'une manière responsable. Mais la souveraineté est par définition illimitée et irresponsable; et sa conception logique s'oppose ainsi directement à l'expérience.

On peut marquer ici un autre point intéressant. Ceux qui ont formulé avec le plus de force la théorie de la souveraineté, Bodin, Hobbes, Rousseau, Bentham et Austin, écrivaient tous, à l'exception d'Austin, avant que la nature d'un État fédéral eût fait l'objet d'un examen approfondi. Ou bien, comme Bodin, ils pensaient dans les termes de la puissance illimitée du prince; ou bien, comme Bentham, dans les termes de la puissance illimitée de la législature; et, comme Rousseau, refusaient la légitimité à tout acte émanant d'un simple organe représentatif. La difficulté de faire cadrer leurs propositions avec un État comme les États-Unis est évidente. Le parlement est un corps limité dont les pouvoirs sont définis

avec soin: les États distincts sont également logés dans les quatre coins de la constitution; et même l'amendement de la constitution est limité par cette restriction qu'aucun État ne pourra, sans son propre consentement, être privé de son droit égal de suffrage au Sénat. Au sens théorique, les États-Unis n'ont, par conséquent, pas d'organe souverain : car l'amendement constitutionnel l'emportant sur les juges de la Cour suprême. ceux-ci ne forment donc qu'une pénultième cour d'appel. Une expérience historique particulière a donc découvert les moyens d'édifier un État d'où la conception de la souveraineté est absente. Nous pouvons naturellement, comme l'ont fait certains théoriciens allemands, estimer la théorie de la souveraineté à assez haut prix pour avancer qu'une société qui en est dépourvue n'est pas vraiment un État. Mais une philosophie politique qui refuserait aux États-Unis le droit d'être un État aurait peu de chances de s'appliquer à un monde de réalités.

II

La meilleure critique de l'aspect légal de la souveraineté, c'est l'exposé de la forme que lui a donnée John Austin. Dans toute analyse légale de l'Etat, soutenait-il, il est avant tout nécessaire de rechercher dans la société en question ce pouvoir supérieur précis auquel l'ensemble des hommes obéit d'habitude. Ce pouvoir supérieur ne doit obéir lui-même à aucune autorité plus élevée. Quand nous découvrons l'autorité qui donne des ordres généralement obéis sans en recevoir elle-même, nous avons le pouvoir souverain dans l'Etat. Dans une communauté politique indépendante, ce souverain est défini et absolu. Sa volonté est sans limites, car s'il pouvait être contraint d'agir, il cesserait d'être suprême, puisqu'il serait alors soumis à un pouvoir de contrainte. Sa volonté est indivisible, car si le pouvoir sur certaines institutions ou certaines personnes est confié de façon absolue et irrévocable à un corps déterminé, le souverain cesse alors de jouir d'une suprématie universelle, et, par définition, d'être souverain. Il est clair que sa volonté est inaliénable pour la raison évidente que si une autorité souveraine se dépouille de sa souveraineté, elle ne peut à son gré la reprendre. La loi est donc simplement la volonté du souverain. C'est un ordre obligeant le sujet à accomplir ou non certains actes, la désobéissance étant punie par une pénalité. Le souverain luimême n'est pas limité par une loi positive puisqu'il en est le créateur. Dans la sphère de la loi, il n'existe pas, comme l'a dit Hobbes sans détours, d'ordre injuste. Le souverain ne connaissant pas de limites, il a le droit légal de vouloir tout ce qu'il se trouve désirer.

Il est peut-être utile d'insister sur la triple signification de ce point de vue. L'État, pour Austin, est un ordre légal dans lequel une autorité déterminée agit comme source supreme de pouvoir. Son autorité est, en second lieu, illimitée. Elle peut agir sans discernement, malhonnêtement, ou injustement au sens moral. Pour les besoins de la théorie légale, la nature de ses actions importe peu. Si elles émanent de l'autorité compétente pour exprimer l'ordre particulier, elles font loi. En troisième lieu, l'ordre participe de l'essence de la loi. Vous devez faire certaines choses; vous ne devez pas en faire d'autres. Le manquement à

réaliser votre obligation dans un sens ou dans l'autre est puni par la loi. Dans le champ étroit qu'il parcourt, le point de vue d'Austin est une analyse correcte de ce qui découle de certaines propositions définies. Si le légiste ne considère l'importance de la souveraineté que comme une forme de commandement, il a évidemment le droit de la discuter à cet égard. Il peut en outre supposer que la force dont dispose le souverain est illimitée, et que cette force ne doit être considérée que dans son application par les tribunaux des États modernes et relativement organisés. Mais ces propositions lui ôtent sa valeur d'explication de l'État moderne pour des fins politiques. Là, il est clair que le pouvoir souverain s'applique à un travail que l'on ne peut point réduire raisonnablement à une forme de commandement. Il est de plus évident qu'aucune organisation ne dispose en fait d'une force illimitée; et nous ne réussirons pas à comprendre à fond le caractère de la société si nous ne cherchons à saisir exactement comment le souverain est obligé de vouloir des choses dési-

rées par des groupes légalement inférieurs à lui-même. Historiquement, Sir Henry Maine a suffisamment démontré que la théorie d'Austin est artificielle jusqu'à l'absurde. Il n'y a rien de vraiment comparable entre la souveraineté d'un roi en son parlement, d'une théocratie orientale, et des habitants de l'Athènes antique. Et, nous l'avons vu dans le cas de l'Amérique, on ne peut toujours découvrir un corps souverain déterminé. Il n'est nulle part un souverain qui ait possédé un pouvoir illimité; et les tentatives faites pour l'exercer ont toujours abouti à l'établissement de sauvegardes. Même le Sultan, à l'apogée de son pouvoir, fut lui-même lié par un code d'observances traditionnelles auquel il il fut tenu d'obéir en pratique. Légalement, pas une parcelle du champ social n'existait qu'il ne pût transformer; en fait, il ne survécut qu'en voulant ne pas vouloir ces transformations par lesquelles il aurait pu se

montrer souverain selon la jurisprudence d'Austin.

De plus, considérer la loi comme un simple commandement est, même pour le juriste, tendre la définition jusqu'à la limite de la décence. Car il est dans la loi un caractère d'uniformité par lequel on perd pratiquement de vue l'élément de commandement. Ceci est vrai, par exemple, de tous les statuts qui habilitent. Quand le Lord Chancelier est amené, s'il en décide ainsi, à vendre l'offre de bénéfices dont il a le droit de présentation (cf. art. 26 et 27 Vic. c. 120), le statut est sans doute une loi, mais l'élément de commandement est très indirectement contenu. Le Lord Chancelier n'est pas tenu de faire quoi que ce soit; à moins de prendre une mesure définie, il n'est tenu à rien; et s'il agissait contrairement aux termes de la loi, sa seule sanction serait que les tribunaux annuleraient cette vente du droit de présentation. Quand une loi électorale a donné le vote aux femmes, c'est une manière par trop détournée d'en expliquer la nature que de lui donner une forme impérative. Elle n'impose aucune obligation, à moins de regarder comme une obligation le devoir pour le préposé aux inscriptions d'accepter les femmes comme électrices. Aucune loi n'a probablement soulevé autan de discussions que le Règlement dans le cas de Shelley. Cette règle déclare simplement que lorsqu'un tel cas se produit, certains mots seront interprétés d'une certaine façon. La notion de commandement est secondaire et indirecte; et l'idée de pénalité est, sinon d'une façon également très détournée, remarquablement absente. Il est très difficile d'apercevoir comment l'exercice d'une autorité déléguée peut être introduit dans la sphère de la définition d'Austin. Un mandat royal règle les pensions et soldes de l'armée. C'est un ordre émanant d'une autorité qualifiée; mais on ne peut obliger le Ministre de la Guerre

L'exemple le plus parfait du point de vue d'Austin est naturellement la position qu'occupe le Roi en son Parlement. Tout ordre qui en émane sera exécuté, comme le fit remarquer Dicey dans une analyse classique, au besoin par voie de justice. Mais tout le monde sait que regarder le Roi en son Parlement comme un corps souverain dans le sens d'Austin est absurde. Il n'est pas un parlement qui oserait priver de vote les catholiques, ou interdire l'existence des syndicats ouvriers. S'il l'essayait, il cesserait d'être un parlement. C'est dire qu'en pratique, un pouvoir légalement illimité se trouve être un pouvoir exercé dans des conditions assez bien connues de chaque génération. Il y a sans doute plus d'obéissance de la part du parlement souverain envers ses électeurs qu'inversement : une série d'élections complémentaires, par exemple, produit avec une étonnante rapidité une modification dans la volonté et les dispositions du souverain. Donc, derrière l'autorité légalement omnipotente, il n'est pas bien difficile de discerner un corps électoral aux opinions et aux désirs duquel on doit témoigner une déférence croissante. Cette notion de déférence croissante est importante. A mesure que la communauté s'organise en associations ayant pour but de faire pression sur le gouvernement, l'organe souverain devient, d'une manière générale, à peine plus qu'une machine à enregistrer les décisions prises par ailleurs. Toutes les formes de l'ordre austinien sont conservées: mais on les sauve à la condition d'en abandonner la substance.

On a fait remarquer que la découverte de la souveraineté dans un État fédéral est une entreprise pratiquement impossible; mais cette difficulté ne s'arrête pas aux États fédéraux. Par exemple, on peut se demander si, au sens d'Austin, la Belgique peut vraiment être considérée comme un État souverain. La Constitution garantit à tout citoyen belge ses droits. Il peut pratiquer sa religion comme il l'entend ; on ne peut l'exproprier sans compensation équitable; il a le droit de libre réunion du moment qu'il n'est pas armé et que les assemblées n'ont pas lieu en plein air. Or il est très vrai que ces droits et d'autres de ce genre peuvent tous être modifiés par le parlement belge. Mais avant que la Constitution puisse être modifiée, la décision d'une assemblée doit être ratifiée par une autre, nouvelle, choisie dans ce but par le corps électoral. On ne peut garantir, non seulement que les nouvelles chambres, dans une session où les deux tiers des membres seront présents, et où les deux tiers de ceuxci voteront pour la modification, ratifieront l'amendement constitutionnel; mais on ne peut même pas garantir que le nouveau parlement sera de même disposition que l'ancien, et il se pourrait théoriquement qu'il fût impossible de changer la Constitution. Sur ce plan, ou bien la Belgique n'est pas un État souverain dans ses affaires intérieures (bien qu'elle soit un État souverain en matière de droit international), ou sa souveraineté réside dans le corps électoral. Mais tout électorat est un corps indéterminé légalement obligé d'agir par des organes et des représentants; et, selon Austin, la caractéristique de la souveraineté est d'être définie et illimitable.

Le professeur Dicey a tenté de résoudre des difficultés de ce genre en divisant en deux la notion de souveraineté. Le Roi en son Parlement, propose-t-il, pourrait être considéré comme le souverain légal; l'électorat, comme le souverain politique. Mais c'est impliquer d'abord que la notion de souveraineté est divisible, ce qui est en entière contradiction avec la définition originale. Et le problème n'est pas facilité si l'on accepte la suggestion d'Austin que le souverain, en Angleterre, est l'électorat qui exerce ses pouvoirs par des représentants. Car en premier lieu, la Couronne et la Chambre des Lords ne sont, en aucun sens précis, des représentants des Communes; et lorsque Austin continue à proposer que l'électorat souverain peut déléguer ses pouvoirs, soit « par voie fiduciaire », ou « absolument et sans condițions », il oublie le sens logique d'une définition qui implique l'impossibilité d'aliéner. Si l'électorat se contentait de créer un organe fiduciaire, ce dernier ne serait pas un corps souverain. S'il créait un corps souverain au sens qu'Austin donnait à ce terme, il cesserait lui-même d'être souverain. De fait, le labyrinthe auquel Austin mène en fin de compte implique dans l'État moderne la théorie de la souveraineté populaire. Il est désirable d'insister des l'abord sur l'impossibilité de préciser ce point de vue. Le peuple ne peut gouverner au sens d'agir continuellement comme une unité; car l'administration de l'État moderne est beaucoup trop complexe pour être dirigée par des référendums perpétuels. Si par souveraineté populaire on entend simplement importance suprême de l'opinion publique, c'est une abstraction d'un genre très défectueux : nous avons besoin de savoir quand l'opinion publique est publique, et quand elle est opinion. La découverte d'une volonté populaire est toujours, une affaire délicate, au résultat de laquelle s'attache une grave incertitude. Si nous tentons de l'encadrer de certaines institutions, comme lorsque la Constitution américaine a voulu rendre certaines notions fondamentales, nous aboutirons peut-être à placer sur un trône, non l'opinion publique, mais ce que cinq juges sur neuf considèrent comme raisonnable, ce qui est fort différent. Et si, comme le fit la constitution française de 1791, nous disons que la nation est la source de tous les pouvoirs qui seront exercés par le corps législatif et le roi, nous réduisons la souveraineté populaire à une métaphore. Nous rencontrerions alors d'un côté l'argument de Rousseau que se séparer du pouvoir souverain, c'est le trahir; et de l'autre, l'opinion de Burke et de Mill qu'un mandat limité est fatal au caractère moral du représentant. En fait, tout ce que semble signifier la théorie de la souveraineté populaire, c'est que les intérêts dominants doivent être les intérêtsde la masse plutôt que ceux d'un groupe particulier de la communauté; en outre, on affirme ainsi de façon implicite que la prédominance de cet intérêt général est le critérium du bien politique. Mais c'est là élever le débat, non le conclure ; car le véritable problème n'est pas l'énoncé, mais la réalisation de l'essence de cette croyance.

Étant donné ces difficultés, il est impossible de rendre la théorie légale de la souveraineté valable en philosophie politique. Étant donné l'État et son existence, nous pouvons examiner quels en sont les organes, et comment ils concourent au but qu'il poursuit. Toute tentative comme celle d'Austin pour découvrir le souverain est un exploit difficile, souvent impossible. Elle postule pour le souverain la possession de qualités qui ne peuvent en fait s'exercer. Elle réduit le sens de termes essentiels à

un contenu qui, conservé, serait fatal à l'existence de la société. Sans doute, la philosophie politique doit considérer la loi comme un facteur important de la vie de l'État. Mais elle ne doit pas perdre de vue que la méthode pour étudier la nature de la loi est, soit semblable à celle de Montesquieu, soit plus susceptible de tromper que d'aider. La loi, pour qui étudie la politique, s'édifie sur les circonstances sociales générales. Elle exprime ce qu'on juge être les relations sociales nécessaires d'un etat à une période donnée. L'organe qui promulgue la loi est, en politique, incomparablement moins important que les forces qui firent agir cet organe de telle façon particulière.

III

Nous en arrivons ici à la nature politique de la souveraineté. Au fond, la question est de savoir s'il doit exister dans un État quelconque un pouvoir sans limites d'aucune sorte. Mais d'abord, il convient de se rappeler qu'il n'existe nulle part de pouvoir illimité. Il faut toujours prendre garde aux mille influences variables qui contribuent à façonner la nature de la volonté souveraine. Ici, nous sommes dans le domaine du fait plutôt que de la théorie; et l'effort pour découvrir les sources d'une décision particulière quelconque conduirait la plupart à déclarer, comme le soutint John Chipman Gray, que les véritables maîtres d'une société sont impossibles à découvrir. Une analyse réaliste se contenterait probablement de dire que la volonté de l'État, c'est en pratique la volonté qui détermine les limites dans lesquelles doivent vivre d'autres volontés. En fait, la volonté de l'État est la volonté du gouvernement en tant que cette volonté est acceptée par les citoyens qu'il gouverne.

Il est évident qu'avec un tel arrière-plan, la volonté de l'État ne saurait être irresponsable. Ce n'est pas autre chose que le jugement d'un petit groupe d'hommes à qui, de façon régulière, ont été confiées les rênes du pouvoir. Leur conception de ce qui est juste peut heurter la notion du juste de la communauté. Elle peut se fonder sur des affirmations réfutées par l'expérience historique. Elle peut chercher à pervertir les fins de l'État. C'est pourquoi la plupart des communautés modernes ont jugé bon de soumettre à un renouvellement périodique la durée du pouvoir confié à tout gouvernement. La communauté aux destinées de laquelle il préside doit avoir la possibilité de décider qu'elle préfère être gouvernée par un groupe d'hommes différent. Tout gouvernement doit se soumettre au jugement de ceux qui subissent les conséquences de ses actes. La raison de cette soumission est le simple fait historique que le pouvoir sans conditions s'est toujours montré, du moins à la longue, désastreux pour ceux qui le subissaient.

L'idée d'une soumission périodique de ce genre implique deux choses. Elle suppose d'abord l'importance incommensurable d'une méthode de soumission. La façon dont s'avère le jugement populaire doit être capable d'assurer une expression valable de l'opinion publique. Elle suppose ensuite la certitude que, pendant son passage au pouvoir, un gouvernement normal s'attache autant que possible à faire pencher la balance du jugement populaire en sa faveur. Mais c'est dire, en fait, que sa volonté

même est largement déterminée de l'extérieur. Le gouvernement pourrait, par exemple, en Grande-Bretagne, accorder la pairie à tous les bouchers de la société; mais il ne le ferait pas parce qu'il sombrerait dans le ridicule dont ses adversaires ne manqueraient pas de le couvrir. Donc, des que nous savons qu'un gouvernement reste en grande partie dans la nécessité de se soumettre à des volontés extérieures, il nous faut poser deux questions. Il nous faut savoir quelle volonté dirige celle du gouverment dans tout État véritable. Il nous faut ensuite savoir quel milieu est nécessaire à la volonté du gouvernement si l'on veut se rapprocher sen-

siblement des buts de l'atat. Il vaut mieux étudier d'abord la seconde question. Comme on l'a démontré ici, tout individu a le droit de compter que l'Etat lui assurera un milieu dans lequel il peut, au moins en puissance, espérer réaliser le meilleur de lui-même. Si le pouvoir, dans un État donné, s'exerce de manière à différencier ses membres à ce point de vue, il y a là désaveu de la condition qui légitime les gouvernements. Il devient donc nécessaire de postuler que des conditions de légitimité soient la limite première du pouvoir gouvernemental. Nous les postulons en les traduisant en un système de droits; ce qui signifie une série de revendications qui, non satisfaites, empêcheront l'État d'atteindre ses buts. Nous aurons plus tard à discuter sur la substance de ces revendications. Il nous suffit ici, pour le moment, de dire que chaque gouvernement à l'œuvre doit chercher à les traduire dans la substance quotidienne de la vie humaine. Chaque gouvernement est ainsi édifié sur une obligation morale fortuite. Ses actions

sont justes autant qu'elles défendent des droits. Quand il leur est indiffé-

rent, ou quand il s'attache à les limiter, il perd ses titres à l'obéissance de ses membres.

Naturellement, quand nous nous détournons d'une telle conception pour examiner le caractère véritable des États, cette idée peut sembler à peine moins abstraite que la théorie légale de la souveraineté elle-même. Car on peut refuser de reconnaître un droit donné. Un gouvernement peut, honnêtement ou non, en mettre en doute le bien-fondé, et lui refuser une forme statutaire; et comme tout gouvernement normal a des chances de disposer de la plus grande somme de force disponible, il sera probablement capable, sauf en cas de succès révolutionnaire, de maintenir son refus. Ceci ne légitime pas son action. Cela signifie seulement que la force matérielle prépondérante de la communauté refuse de remplir les devoirs qui lui incombent. Les raisons de ce refus sont généralement d'une nature complexe; mais elles découlent presque toujours d'un point de vue du droit qui ne réserve qu'à une partie de l'État l'occasion de participer également à ses bienfaits. Si ce refus persiste pendant quelque temps, il en résulte l'organisation d'une opposition qui peut croître, jusqu'à être assez puissante pour s'emparer du gouvernement. Le droit idéal, par sa nature historique, cherche à s'emparer du pouvoir pour cesser, en fin de compte, de n'être qu'idéal.

Mais un droit, au sens défini ci-dessus, qui cherche sa réalisation n'est pas cette chose nue et vide qu'un tel refus semblerait impliquer. Les droits sont susceptibles de deux sortes d'organisation; et chacune d'elles limite les droits du gouvernement. Ils peuvent d'abord être incrits dans la Constitution de l'État, c'est-à-dire que le pouvoir souverain peut être tenu

d'agir d'une certaine façon. Il peut, comme en Belgique, être inhabile à limiter la liberté religieuse; ou selon la convention anglaise être inhabile à placer ses fonctionnaires dans une catégorie autre que celle des citoyens ordinaires. Tout gouvernement peut ainsi être placé sous la règle de lois qu'il est en fait impuissant à changer. Et plus ces lois sont enracinées dans l'agrégat social, plus impuissant sera le gouvernement à les changer. Que ceci doive impliquer, comme aux États-Unis, une différence légalement reconnue entre les statuts constitutionnels et les statuts ordinaires. le gouvernement étant impuissant à modifier les premiers, c'est là un point délicat d'interprétation historique. La liberté de parole a certainement été plus largement protégée en Angleterre, où n'existe aucune différence de ce genre, qu'aux États-Unis où elle existe. Ce qui semble résulter de l'expérience historique, c'est que plus un gouvernement a de rapports directs avec une opinion publique habituée à exprimer ses idées politiques, plus il lui sera difficile d'éviter de se conformer à la conduite normale prévue par le corps des citoyens. Légalement, par exemple, le Roi en son Parlement peut défier l'opinion publique; pratiquement, il ne peut le faire qu'à la condition implicite de cesser en conséquence d'être un roi parlementaire. Donc, partout où la législation définit la sphère que d'autres volontés que celle du gouvernement peuvent occuper, elle le fait à la condition d'être suffisamment approuvée de ces volontés pour ne pas les inciter à la rébellion.

Mais en second lieu, concevoir l'attitude d'un gouvernement susceptible d'accepter les droits sous condition, c'est imaginer qu'il est en fait plus libre que ce n'est généralement le cas. Les hommes sont membres de l'État: mais ils sont aussi membres d'autres associations innombrables qui exercent une influence, non seulement sur leurs adhérents, mais encore sur la conduite du gouvernement. Toute société bénévole cherche à faire de solutions particulières des solutions générales adoptées par TÉtat. Ce sont des volontés minoritaires cherchant, par les voies de la législation, à devenir la volonté légalement déclarée de la majorité. Des exemples tels que la loi de 1906 sur les conflits professionnels montrent de quoi elles sont capables; ou, dans une autre sphère, la façon dont un corps restreint comme l'Association éducative des travailleurs a obtenu de l'État la reconnaissance de ses principes est un exemple extraordinaire de la manière dont l'opinion peut se frayer le chemin du succès. Ceci n'est pas vrai de l'Angleterre seulement. La Ligue nationale des comsommateurs américains a poussé tous les États successivement à accepter la limitation des heures de travail et la fixation d'un salaire minimum pour les femmes. Ce sont là des exemples au cours desquels la volonté du gouvernement a été modifiée par une pression directe. Mais non moins importante, comme limitation de son pouvoir à se déterminer, est la direction imprimée à leur propre sphère d'activité par différentes associations.

Car il est indispensable, pour bien comprendre une société donnée, de la considérer comme de nature essentiellement fédérative. La nature de certains travaux intéresse tous les membres de la société; elle en accomplit d'autres avant tout spéciaux dans leur incidence. Les besognes générales de la première espèce appartiennent à l'État, bien que ceci n'implique pas une forme d'organisation identique. Celles de la deuxième espèce intéressent l'État seulement en tant que leurs résultats influencent le reste de la communauté : aucun État, à ce point de vue, n'a le droit de s'immiscer dans le dogme des églises. L'église catholique romaine, par exemple, peut refuser à tous ceux qui n'appartiennent pas à sa communion des titres au salut éternel, mais à moins d'agir comme l'Inquisition selon la thèse qu'ils sont également damnés dans leur existence terrestre, il n'est pas au pouvoir de l'État de modifier cette croyance. Il est en somme hors de la compétence de l'État de s'immiscer dans toute conduite dont ne découlent pas des conséquences générales. Si les Quakers prêchent l'erreur morale du service militaire dans une société où la conscription est de règle, l'État a le droit de punir le contrevenant individuel, mais non l'Association des Quakers. Si des Juifs étrangers résidant en Angleterre cherchent à appliquer la loi biblique du divorce, l'État a le droit de punir ceux qui contreviennent individuellement à ses lois matrimoniales, mais non celui de sévir contre la synagogue juive. Des associations de ce genre sont aussi naturelles pour leurs membres que l'État lui-même. Ce qui leur manque naturellement, et ce qui les différencie de l'État, c'est le pouvoir d'infliger à ses membres des punitions physiques. Elles peuvent leur imposer des amendes; elles peuvent leur insliger des pénalités spirituelles; elles peuvent les exclure de ladite société. En cela leur pouvoir est et doit être aussi original et aussi entier que celui de l'État lui-même. L'intervention de l'État ne parvient presque jamais à obtenir de bons résultats, ni les résultats attendus. Car ces associations ne sont pas moins souveraines dans leur sphère que l'État lui-même; ceci bien entendu suppose que leur souveraineté est également limitée par la volonté du membre individuel à accepter leurs décisions.

N'oublions pas non plus que quand nous parlons de « la volonté » du gouvernement, nous postulons, surtout dans un État démocratique, une unité artificielle qui n'existe pas. Car il n'est pas un gouvernement qui tente de mettre dans les mains d'un seul groupe d'hommes toute la direction des affaires. La centralisation peut varier entre les deux extrêmes français et américain; mais on vient à reconnaître en général qu'une. administration efficace est impossible si la diffusion du pouvoir ne crée un sens étendu de la responsabilité. Les hommes qui se contentent d'exécuter la volonté des autres cessent bientot de s'intéresser au mécanisme dont ils sont un rouage. Ce n'est que lorsqu'ils peuvent eux-mêmes façonner la volonté qu'ils doivent exécuter qu'elle devient en quelque sorte réellement créatrice. Une autorité locale sujette à commettre des erreurs a plus de chance de faire du travail utile qu'une autorité locale qui se contente d'exécuter la volonté d'un organe central. Il est en effet nécessaire de trier les sujets sur lesquels on peut faire des erreurs. Il est par exemple légitime de laisser une ville décider si elle désire ou non l'électrification municipale; il est illégitime de la laisser décider si elle désire ou non un système d'éducation. C'est dire que dans les services dont l'intérêt se trouve être presque entièrement local, moins le droit d'intervention du gouvernement central existe, mieux il s'exerce. Ce dont on a besoin, c'est plutôt de conseils, d'avis et d'enquête que d'ordres réels. En termes concrets, la question de savoir si le service de tramways de Manchester est à la hauteur de sa tâche ne devrait jamais attirer l'attention du parlement royal. L'intérêt qu'éveille son fonctionnement propre touche à une sphère particulière, non générale. C'est dire pratiquement que nous pouvons établir un système de fonctions régionales : l'attribution finale des pouvoirs par le gouvernement central aux autorités locales est la meilleure méthode connue pour assurer un gouvernement responsable.

Cela n'est pas seulement vrai des zones territoriales. Il est possible de confier à des organismes d'une espèce non territoriale la direction de leur vie interne. Ceci est vrai en Angleterre de professions telles que le Barreau et la Médecine. Elles sont autorisées à réglementer leurs propres titres et, par là, les règles d'accès au métier. Elles se créent des règles de conduite professionnelle. Elles élisent, suivant des modes déterminés, ceux qui doivent les administrer pendant une certaine période. Et cette méthode d'organisation nécessite l'absence de tout appel de ces décisions. Par exemple, si un candidat au barreau a échoué à un de ses examens, il ne pourra s'adresser aux tribunaux de l'Etat que pour solliciter une enquête sur un fait anormal. La sphère occupée par un tel gouvernement autonome s'accroît sans cesse. Chaque métier en est venu à faire réglementer ses coutumes par ceux qui le pratiquent. On peut même concevoir des industries auxquelles serait confié le pouvoir de légiférer en propre sur une grande quantité de sujets; l'etat accepterait comme définitifs les résultats d'une telle législation. Le cas de la dévolution des fonctions se présente exactement comme celui de la décentralisation territoriale. Elle crée un sens collectif de la responsabilité. C'est une préparation au gouvernement autonome. Elle confie l'administration des pouvoirs à ceux qui en subiront le plus directement les conséquences.

Il est naturellement vrai et important à la fois que derrière cette autorité déléguée existe en réserve le pouvoir ultime de l'État. Mais il n'est pas moins urgent de comprendre les circonstances dans lesquelles cepouvoir de réserve entre en jeu. Ce n'est pas une volonté qui s'oppose à une volonté inférieure pour montrer simplement sa compétence légale. C'est une volonté qui s'avère parce que ceux qui allèguent la nécessité de réformer l'organisation d'une autorité déléguée ont réussi à persuader le gouvernement soit d'ouvrir une enquête, soit de tenter un changement volontaire. Mais ici, la volonté du gouvernement est de nouveau un large compromis entre deux points de vue opposés; et ce compromis implique rarement l'organisation directe de la fonction en question par le gouvernement. Il signifie plutôt que les intérêts sociaux de la communauté ne sont pas considérés, par ceux qui conseillent le gouvernement, comme suffisamment protégés par le système existant; et le changement se fait dans le sens d'une nouvelle expérience par laquelle on pense plus pleinement réaliser l'intérêt social.

Avec une telle perspective, la théorie de la souveraineté sous son aspect politique commence à prendre une forme très différente de ce qu'impliquent ses prétentions orthodoxes. Il devient clair que si l'État doit être une entité morale, il doit s'édifier sur le consentement organisé de ses membres. Mais ceci exige d'eux l'examen attentif des ordres gouvernementaux; et ceci, à son tour, implique un droit à la désobéissance. Un tel droit ne s'exerce raisonnablement, bien entendu, qu'aux extrêmes limites de la politique. Aucune communauté ne pourrait espérer atteindre son but si la révolte devenait une habitude régulière de la population. Mais, non moins également, aucune communauté ne pourrait

espérer atteindre son but si la volonté de son gouvernement n'était limitée de diverses façons. Il doit rendre des comptes à des époques déterminées à ceux dont il tient ses pouvoirs. Il doit être impuissant à toucher à certains principes fondamentaux (dont la liberté de parole est l'exemple suprême); sans quoi les bienfaits de la vie sociale ne pourront, selon l'histoire, se répartir largement sur la masse des hommes. Il doit être légalement responsable de ses erreurs. Ses représentants doivent en conséquence être personnellement susceptibles de poursuites judiciaires; et quand ils ont agi sans aucun doute comme agents du pouvoir, la partie à laquelle ils ont injustement porté atteinte devrait avoir la possibilité de recevoir une compensation sur les fonds publics.

On a affirmé ici que nul ne peut être bon citoyen s'il ne s'intéresse personnellement aux affaires de l'État. Cette conception est importante si nous voulons saisir, d'une manière méthodique, l'idée d'un intérêt égal pour les résultats du fonctionnement politique. S'il est exagéré de dire que l'action d'une minorité est toujours égoïste, il est hors de doute que la libre jouissance du pouvoir par une minorité aboutira toujours à un usage égoïste du pouvoir. C'est pourquoi il est essentiel pour la philosophie politique de concevoir que l'autorité non seulement est, mais doit être limitée. Car une fois admis qu'un groupe d'hommes peut jouir d'un pouvoir illimité, nous élevons, géographiquement parlant, les divisions locales de l'humanité au-dessus de tous les autres aspects de la société humaine. Cette élévation est illégitime. Il n'y a logiquement aucune raison de supposer qu'aucun groupe d'hommes ait des chances d'avoir raison contre aucun autre. La force qui nous contraint véritablement, ce n'est pas l'obligation légale d'obéir au gouvernement, mais l'obligation morale de nous conformer à ce que nous regardons comme la justice. Une obligation morale de ce genre n'implique aucune conduite à priori. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'en fin de compte, l'individu est l'arbitre suprême de sa conduite; et qu'il sert plus complètement le but de l'État lorsqu'il lui offre la substance, quelle qu'elle soit, de son jugement.

Ceci, peut-on dire, est pousser la logique jusqu'à l'impossible. Nul Anglais ne voudra jamais croire que la France ait raison contre l'Angleterre; et nul Français ne manquera d'oublier son aversion, par exemple, pour la politique extérieure de la France pour aller à son secours à l'heure de la nécessité suprême. Ce serait évidemment folie que de nier la pénombre émotive qui entoure l'obéissance à l'État national. Des hommes meurent pour l'Angleterre sur le champ de bataille, qui comprennent à peine la justice ou l'injustice de sa cause. Nous ne devons pas éluder le fait d'une telle fidélité. Nous devons plutôt chercher une méthode d'organisation qui pourrait orienter la puissance de sacrifice à un idéal vers des voies utiles à l'ensemble de la société. Car une action basée sur un instinct non averti est toujours au fond une action anti-sociale; et une politique qui se sert de l'instinct non averti pour ses desseins est toujours hostile au bien-être de la société. C'est pourquoi ceux qui, par exemple, obéissent à leur gouvernement parce qu'il a déclaré la guerre, cessent d'être des êtres moraux. Les Allemands qui ont traversé la Belgique, les Hongrois qui ont assisté à la boucherie voulue de leurs concitoyens libéraux, ont trahi ee qui fait d'eux des hommes. Et ce n'est pas répondre que de dire qu'une protestation entraînerait de sévères représailles. Périr,

comme disait Royer-Collard, c'est aussi une solution; et ceux qui, surtout en période de crise, répondent passionnément à l'élément anti-hérétique de leur nature, ont des chances d'être les plus vrais serviteurs de la civilisation.

Extérieurement, certes, la conception d'un État souverain indépendant et absolu qui exige de ses membres une obéissance sans restrictions au gouvernement, et contraint à cette obéissance par le pouvoir dont il dispose, est incompatible avec les intérêts de l'humanité. S'il nous faut une théorie moralement adéquate de l'obligation politique, nous devons aborder le problème sous un angle différent. Dans une civilisation créatrice, ce qui est important, ce n'est pas l'accident historique d'États séparés, mais le fait scientifique de l'interdépendance universelle. C'est le monde qui constitue la vraie unité d'obéissance. C'est l'intérêt total pour nos semblables qui crée la vraie obligation d'obéissance. En admettant la difficulté de découvrir où réside cet intérêt, en admettant encore qu'il est obscurci par des passions complexes de toutes sortes, cette obligation n'en est que plus réelle et plus pressante. Notre problème ne consiste pas à concilier l'intérêt de l'humanité avec celui de l'Angleterre; il consiste à agir de telle sorte que la politique de l'Angleterre implique naturellement le bien-être de l'humanité. Si nous voulons atteindre ce but, il faut regarder la société comme un complexe de fonctions dont aucune n'est limitée, dans son gouvernement, par la conception d'obéissance finale à un État donné. Nous pouvons en effet prétendre que plus étendu est le degré d'autonomie que nous pouvons confier à une zone délimitée à l'intérieur de tel organisme, mieux il a des chances d'être administré. Mais nous devons aussi prétendre qu'on ne saurait confier à aucune fonction, d'aucune manière finale, des pouvoirs définitifs. Il est un point où la coordination des intérêts de ceux qui vivent des conséquences et des intérêts de ceux qui vivent par la création des conséquences de cet organisme est essentielle. Nous ne pouvons, pour prendre un exemple simple, laisser aux seuls prêtres la direction d'une Eglise, ou la direction des mines de charbon aux seuls mineurs. Nous ne pouvons pas plus, dans la zone des faits internationaux, laisser l'Angleterre ou la France fixer d'une façon définitive comment chacune devrait vivre. Il est des problèmes dont l'importance pour l'humanité est trop vitale pour permettre à n'importe quel État de déterminer seul la solution à adopter. L'idée de souveraineté indépendante, par exemple, Taisse la France libre d'envahir l'Allemagne quand et comme elle le voudra; et la seule réplique possible, c'est soit une dissidence qui ne change pas les faits, soit une guerre qui détruit la civilisation. Lorsque nous aurons compris que le bien-être du monde est, dans toutes les grandes questions, un et indivisible, la condition première de la paix sociale sera de les déterminer dans leur ensemble.

IV

A ce point de vue, l'idée d'un État souverain indépendant est, internationalement, fatale au bien-être de l'humanité. La façon dont un Etat devrait se comporter par rapport à d'autres États n'est évidemment pas une question où il ait le droit d'être seul juge. Ainsi se déroule la longue

LA SOUVERAINETÉ

série de guerres désastreuses, dont la violation de la Belgique est l'aboutissement moral suprême des temps modernes. La vie commune des États est susceptible d'un accord commun entre États. Un gouvernement international est donc nécessaire à tous égards au bien-être international. Or un gouvernement international suppose la subordination organisée des États à une autorité où chacun peut avoir une voix, mais aussi où cette voix n'est jamais l'origine personnelle d'une décision. Comment traduire au mieux cette conception en institutions, c'est ce qu'on discutera plus loin. C'est assez pour l'instant de postuler la disparition de la souveraineté de l'État, condition indispensable à la vie normale des États. L'Angleterre ne devrait pas fixer les armements dont elle a besoin, les droits de douane qu'elle veut imposer, les immigrants qu'elle autorise à entrer. Ces questions affectent la vie commune des peuples, et elles supposent, pour les résoudre, un monde unifié.

L'argument qui combat une telle opinion est l'argument final du désespoir. Il admet que les hommes aimeront toujours aveuglément le petit groupe dans lequel ils sont nés; et il oublie que la passion irraisonnée joue maintenant d'instruments trop dangereux pour être utilisés. Nul ne doute qu'il est difficile d'adapter les intérêts du monde à des institutions capables d'exprimer ses besoins. Mais nul ne peut lire l'histoire des États qui ont regardé leur bien-être personnel comme la fin suprême, sans éprouver que mettre hors la loi le pouvoir exécutif de décision est pour nous la nécessité la plus pressante. Si les hommes doivent vivre en grande société, il leur faut apprendre la pratique de la coopération. Ils doivent s'habituer à considérer leur groupe comme une partie du grand régiment de l'humanité. Il faut qu'ils apprennent à abandonner le bien immédiat et temporaire pour le bienfait durable issu de la paix. Car pendant une longue période en tout cas, les victoires gagnées par la violence dans le domaine international ont rarement eu une valeur permanente. L'Allemagne n'a rien gagné à l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1871; l'Autriche pas bénéficié de sa souveraineté sur la Bosnie-Herzégovine. Les traditions établies par cette conduite sont, en fin de compte, aussi fatales matériellement que désastreuses moralement. Elles s'édifient sur l'idée que l'État s'oppose en souverain à d'autres États. Elles supposent, comme l'a dit Hobbes, que l'hinterland entre peuples organisés est un bellum omnium contra omnes. Cette supposition trahit la raison, qui distingue l'homme de la race animale; ou plutôt, elle voue cette raison à des fins qui aboliraient cette distinction entre l'homme et la brute. Dans la vaste société, les actions se ramifient jusqu'à faire de Tokio et de Paris des villes d'une seule communauté, ce qui implique une organisation d'État pour cette communauté. Dans un État mondial, quels qu'en soient la structure et le degré de décentralisation, il n'y a point place pour des souverainetés séparées. Les fonctions qui influencent la vie d'une vaste société doivent être soumises à la décision commune et concertée des hommes.

 \mathbf{V}

Si nous examinons maintenant la souveraineté intérieure des États, nous nous trouvons en face d'une situation plus complexe. Le problème

du pouvoir d'un État sur ses propres membres est surtout un problème de volontés représentatives. Si les institutions sociales me permettent de m'exprimer de telle sorte que ma vie acquière un équilibre d'instincts satisfaisant, je suis, dans un sens actif, libre. Mais évidemment, en tant qu'individu, ma volonté se perd dans la myriade de volontés concurrentes qui s'efforcent, comme la mienne, de s'exprimer. Aussi les hommes fondent ils des associations afin de pouvoir, par la force collective des volontés ainsi fondues, s'assurer une chance d'expression. Les associations existent pour réaliser les desseins communs à un groupe d'hommes. Elles donnent leurappuiaux fonctions qu'elles impliquent. Les volontés donc, lorsqu'elles cherchent à s'exprimer dans l'État, sont essentiellement de deux sortes. Il y a la volonté de l'individu, fin en lui-même, tout dont chaque action et chaque intention est un moment particulier. Il y a aussi la volonté de l'individu en tant que membre d'une association spéciale cherchant, par son moyen, à réaliser un but défini.

Il importe ici de comprendre deux choses. Définir les associations auxquelles un homme appartient n'est pas le définir lui-même. On ne décrit pas la totalité du caractère de Jones en disant que c'est un avocat Wesleyen, qui appartient au club de la Réforme et à l'Ordre ancien des Francs-maçons. Il faut aussi considérer le Jones qui bâtit avec les éléments variés de sa vie un moi qui les rassemble, ou tente de les rassembler, harmonieusement. Le Jones qui comprend qu'une part de lui-même vit dans chacune de ces associations, qui cherche par leur moyen à modeler le cadre de ses besoins et de ses espoirs, c'est le Jones final qui n'appartient qu'à lui-même. Cette personnalité intime, irréductible, est ce qu'il cherche à satisfaire par le système de relations où il s'introduit Sa volonté est sans doute composée des actions particulières innombrables qu'il accomplit. Elle se dresse toutefois au-dessus d'elles et juge, non seulement les actions, mais la société qu'elles influencent, dans la mesure où elles aboutissent à une vie satisfaite et coordonnée.

D'autre part, la volonté d'une association particulière quelconque ne peut non plus devenir une volonté finale. Laisser, par exemple, au Barreau le contrôle ultime de lui-même, c'est laisser à un simple aspect de l'homme le pouvoir de modeler son aspect total. L'homme n'est pas seulement avocat. Une fonction déterminée est toujours un but étroit, côtoyant la fin de pleine réalisation d'un être humain. Nous avons donc à trouver un plan où les volontés des hommes puissent s'exprimer en tant que centres universels de décision, opposés aux décisions particulières dont ces centres sont composés.

Bien entendu, la question ainsi posée est simplifiée à l'excès. Peut-être le Jones, qui doit vouloir sur un plan universel, se révélera-t-il incapable de se libérer du sentiment d'importance démesurée latent en quelque aspect spécial de lui-même. Nulle capacité n'est aussi rare que le pouvoir de pénélrer sa propre pensée et de juger de l'ensemble de ses efforts comme un tout bien ordonné où, en bonne logique sociale, le bien ne peut venir que si les différentes parties sont liées au bien-être de ses semblables. Cette capacité est encore raréfiée par la complexité des motifs qui se rencontrent dans le but de toute association à l'œuvre. Des associations qui, par nature, sembleraient purement portées à acquérir, s'adjoindront souvent un but de prospérité sociale qui modifiera leurs conceptions

matérielles. Il n'existe rien de tel qu'une association purement politique, si nous entendons par là un groupe uniquement occupé de fonctions nées des rapports personnels des hommes; car ces rapports sont à tous moments influencés et nuancés par la poussée de l'ordre social. Faits économiques et sociaux, considérations intellectuelles et religieuses les influencent, consciemment ou non, à tous moments. Le plan universel dont nous parlions est donc un simple mythe tant que son existence de pure forme est en jeu. La volonté qui s'y exprime ne peut, de par la nature des choses, être uniquement dirigée vers des intérêts planant au-dessus des décisions privées qui donnent à ses mobiles leur forme finale. Une volonté générale comme l'entend Rousseau est par conséquent

une impossibilité.

Mais si nous rejetons une volonté générale sous cette forme idéale, nous n'en sommes pas réduits à compter sur un système d'associations comme sur la méthode dans et par laquelle la société réalisera le mieux ses fins. Chaque association, nous pouvons l'admettre, devrait avoir des chances d'influencer la conduite de l'ordre social; mais lorsque des ordres sont publiés qui, jusqu'à leur révocation, déterminent le caractère de cet ordre social dans son ensemble, nous devons les recevoir et les examiner sur un plan d'égalité. C'est-à-dire que la société doit considérer chaque personne comme équivalente en valeur à chacune des autres. Si la volonté qui détermine l'harmonie entre associations en était simplement un composé, cette égalité serait impossible. Un tailleur de diamants ne peut, en tant que tailleur de diamants, influencer la société au même degré qu'un mineur peut le faire en tant que mineur. Le problème qui consiste à évaluer les associations de telle sorte que chacune reçoive une place, non seulement égale, mais équitable dans une institution qui les ramène à l'unité, est insoluble. Et Jones ne s'assure pas l'objet de sa volonté en prenant des fragments de volonté et en donnant à chacune, dans sa sphère, une possibilité d'influencer les décisions. Car l'important pour lui, c'est la manière dont se coordonnent ces fragments. C'est leurs rapports, et non leur isolement, qui déterminent le degré auquel il . satisfait sa nature.

L'organisation sociale n'offre donc pas un problème unique lié à son fonctionnement. D'une part, il est assez simple d'édifier pour chaque fonction sociale un gouvernement déterminé par le but particulier à chacune. Mais aucun homme ne limite ses activités à une fonction unique. Il lui faut sauvegarder ses intérêts en tant qu'usager de services à la production desquels il n'a aucune part. Il est en d'autres termes essentiel de le protéger en tant que consommateur. La coordination des fonctions est la sphère où l'État doit opérer pour ce faire. Il doit organiser les conditions de leur vie de telle sorte que ses membres individuels soient assurés d'un accès normal à ces avantages faute desquels ils ne peuvent pratiquer leur métier d'hommes. Là où leurs besoins sont identiques sans distinction de personnes, au moins à un niveau minimum, il est essentiel qu'un seul centre de direction soit chargé de les satisfaire. Cela ne veut pas dire que l'État lui-même, corps dirigeant, pourvoiera immédiatement à la satisfaction de tels besoins. Cela signifie qu'il dirigera les fonctions créant les services requis de manière à assurer des conditions capables de les satisfaire:

Sous cet aspect, l'État est évidemment une corporation de services

publics. Il différe de toutes les autres associations en ce qu'il est avant tout une association obligatoire. Il est, en second lieu, de nature essentiellement territoriale. Les intérêts des hommes comme consommateurs sont surtout des intérêts de clocher; ils demandent presque tous satisfaction dans un lieu donné. Et à un certain niveau, les intérêts de ses membres sont identiques. Tous ont besoin de nourriture, de vêtements. d'instruction et de maisons. L'État est le corps qui cherche à organiser les intérêts des consommateurs afin de leur procurer les commodités dont ils ont besoin. A l'intérieur de l'État, ce sont des particuliers qui se rencontrent. Leurs titres sont égaux. Il n'y a ni avocats ni mineurs, ni catholiques ni protestants, ni patrons ni ouvriers. Ils sont, en théorie sociale, simplement des personnes qui ont besoin de certains services qu'ils ne peuvent eux-mêmes créer s'ils veulent exprimer leur personnalité. Une fonction de cet ordre, qu'elle qu'en soit l'organisation, implique évidemment une supériorité sur d'autres fonctions. L'État fixe le niveau auquel les hommes doivent mener une vie d'hommes. C'est en termes administrafifs un gouvernement qui modèle sa conduite sur les besoins communs de ses membres. Pour satisfaire ces besoins communs, il doit veiller à ce que d'autres associations assurent les services que requièrent ces besoins. Plus une fonction déterminée, l'enseignement par exemple, ou les approvisionnements de charbon, tient au cœur de cette société, plus étroitement il faudra la surveiller. C'est dire que chaque fonction doit être organisée dans l'intérêt du consommateur afin de le laisser accéder à une pleine vie civique. Il y a une limite au nombre d'heures pendant lesquelles un homme peut travailler tout en restant un être humain. Il y a un revenu audessous auquel nul ne doit pouvoir tomber pour rester un citoyen normal. L'État réglemente, directement ou non, pour assurer aux besoins communs un niveau que l'ensemble de la société juge indispensable à la réalisation de ses fins générales.

Telle est dans la société la fonction de l'État. C'est l'association propre à protéger les intérêts des hommes en tant que citoyens, non pas dans le détail de leurs efforts productifs, mais dans le cadre général où s'exercent ces efforts productifs. Mais il faut différencier avec soin l'État du gouvernement. Définir la fonction de l'État n'est pas définir les pouvoirs du gouvernement; c'est seulement définir le but que le gouvernement doit chercher à réaliser Nous affrontons ici le problème de la souveraineté înterne sous sa forme la plus aiguë. On peut avancer que puisque l'État implique, selon la formule de James, l'aspect universel des hommes, les décrets de ses représentants sont par eux-mêmes adéquats. On peut égadement avancer que, puisque toutes les mesures prises par ces délégués au nom de l'État sont en fin de compte des questions à régler entre l'État et des fonctions données, les décrets de ces délégués sont inadéquats, car les rendre définitifs serait en dernier ressort les faire juges et parties. Ceci est sans aucun doute la question essentielle de l'organisation du pouvoir intérieur. Si, comme on l'a soutenu ici, la nature de l'État l'apparente aux autres associations, même s'il est de portée différente et plus vaste, laisser à ses délégués la décision finale dans toute mesure qu'ils jugent bon de prendre est aussi impossible que laisser à la profession juridique le contrôle total de ses destinées. Car c'est impliquer que les jugements prononcés par les délégués de l'atat différent des jugements des délégués d'autres

associations en ce qu'ils considèrent uniquement le bien-être des membres de l'État. C'est suggérer que leur volonté est a priori une volonté générale en un sens que l'on ne peut attribuer à aucune autre volonté de la vie sociale. En fait, tel n'est pas le cas. Les délégués de l'État ne diffèrent pas dans leur nature du reste de ses membres. Ils sont sujets aux mêmes tentations. Ils sont faillibles pour les mêmes raisons. Leur horizon, comme celui de toute autre personne, est limité par leur expérience. Ils exercent leur pouvoir pour des fins toujours limitées par un système d'affirmations tirées de leur milieu. Les hobereaux au pouvoir protègent le gentilhomme campagnard parce qu'ils croient de tout leur cœur que son intérêt s'identifie au bien public. John Bright est resté jusqu'à la fin de ses jours incapable de comprendre les raisons de limiter les heures de travail. William Windham n'a jamais pu comprendre que les classes laborieuses avaient droit à l'instruction. Il est dangereux de laisser à l'État une position souveraine parmi d'autres associations, parce qu'il doit toujours agir par l'intermédiaire de délégués, et que ces délégués se recrutent dans un corps dont l'expérience ne coïncide pas nécessairement avec l'intérêt général de la communauté. Ils tendent même généralement à identifier leur expérience personnelle du bien avec les besoins communs de l'humanité; car, dit Rousseau c'est la tendance générale de tous les gouvernements de dégénérer. Le pouvoir corrompt habituellement même les plus nobles de ceux qui l'exercent; et il s'ensuit que laisser à l'État la direction ultime de toutes les autres volontés de la communauté, c'est en fait laisser à un petit nombre d'hommes une autorité dont il est difficile de ne pas abuser.

Tout État doit donc être, intérieurement, un État responsable. Le problème qui consiste à rendre cette responsabilité créatrice peut s'aborder de denx façons. Nous pouvons chercher à organiser les différentes fonctions autres que l'État de manière qu'elles forment avec lui un groupement coordonné pour prendre des décisions finales. Telle est en bref l'idée exposée par la théorie socialiste des corporations. Les difficultés en sont toutefois insurmontables. Il s'agit d'abord de savoir si l'on peut créer des unités fonctionnelles qui, proportionnellement à d'autres unités, rendraient possible la création d'un corps suffisamment représentatif. Il est possible de construire un corps représentatif comprenant presque tous les besoins de toute classe déterminée de producteurs; mais ici le problème très différent est d'évaluer les fonctions les unes par rapport aux autres pour assurer de justes rapports numériques. Il semble très douteux que l'on puisse y parvenir. Quiconque, par exemple, a suivi les difficultés qui ont accompagné la formation du conseil économique allemand, sera porté à croire que la solution simpliste adoptée l'empêche de fonctionner autrement que comme un conseil consultatif. Il paraît être utile en tant qu'organe consultatif sur des questions industrielles particulières; il ne possède pas d'autorité morale en tant qu'organe autorisé à parler au nom du monde professionnel dans son ensemble.

On ne peut en dire autant du monde des Trade-Unions en Angleterre. Nul ne conteste le droit de la Fédération des Mineurs à parler au nom de ses membres sur toutes les questions relatives au charbon; mais il est permis de se demander si les résolutions du congrès des Trade-Unions hors d'une sphère industrielle étroite peuvent faire loi pour ses membres pris individuellement. De même, il est difficile de concevoir au juste une réunion

d'hommes d'affaires et de membres des Trade-Unions édifiant utilement une législation industrielle générale; surtout si, comme il semble inévitable sous un régime capitaliste, ils étaient représentés en proportions égales. Notons d'ailleurs que ce serait négliger le grave problème qui consiste à combiner la réelle unité industrielle avec l'importance équitable accordée aux diverses professions à l'intérieur de cette unité. Dans une corporation médicale, par exemple, prédomineraient certainement les praticiens de médecine générale; cependant, ils n'ont guère de titres à décider en dernier ressort dans les questions techniques concernant aussi bien les intérêts des infirmières, des dentistes, des rebouteurs et des masseuses.

En d'autres termes, l'organisation professionnelle vaut par la lumière qu'elle peut projeter sur les problèmes particuliers de métiers, non par l'aide qu'elle peut apporter dans les questions sociales en général. Dès que celles-ci se trouvent en cause, ou bien les membres d'une profession particulière les abordent du point de vue de leur métier, auquel cas leur jugement reste sans validité spéciale; ou bien ils les abordent d'un point de vue plus vaste, auquel cas il ne parlent plus en tant que professionnels. Les associations professionnelles valent donc pour la résolution de problèmes professionnels; mais par leur nature même, ils ne sont pas faits pour traiter les questions générales qui doivent être envisagées par l'ensemble de la société.

Le second problème inclus dans cette question n'est pas moins complexe que celui de la structure. Même admise la possibilité d'assurer une représentation professionnelle satisfaisante, la question subsiste du développement de ses rapports avec l'État politique. Le premier point est de décider comment ils délimiteront les questions entre eux. Voilà évidemment un point juridique qu'une institution comme la Cour Suprême des États-Unis est le mieux qualifiée pour régler. Dans ces conditions, les décisions finales ne sont pas de la compétence des assemblées élues, mais de celle d'une institution désignée qui décide si un statut donné est ultra vires ou non. Car nous connaissons trop les hasards du mécanisme électoral pour lui confier le choix des hommes qui doivent remplir le plus délicat de tous les devoirs sociaux. M. Cole, il est vrai, propose de surmonter cette difficulté en laissant les fonctions légales et de police à la charge d'une institution mixte composée d'organisations professionnelles « essentielles ». Au vrai, cela ne fait qu'augmenter la complexité de la question. Quelles sont les organisations professionnelles « essentielles »? Quelle sera la proportion des membres de cette institution mixte? Éliront-ils les membres d'une Cour Suprême? A qui reviendra l'initiative des nominations? On le voit : dès que nous cherchons à faire de l'État politique un corps sur le même pied que la Fédérations des Mineurs, nous rendons impossible cette intelligibilité directe de l'organisation sociale, dont l'importance est décisive si elle veut rester démocratique. Car tout système gouvernemental que l'électeur ordinaire ne peut comprendre sera tôt ou tard perverti par ceux qui possèdent le secret de son maniement.

Toute opinion de ce genre sur la place des rouages dans l'organisation sociale doit prendre en considération le fait vital du capitalisme. Si toutes les industries étaient socialisées, les gouverner, au moins dans leur structure, serait, relativement du moins, une tâche aisée. Mais en fait,

nous nous heurtons à une division en patrons et en ouvriers dans presque toutes les grandes industries; et à moins d'une catastrophe révolutionnaire, la majorité ne semble guère devoir disparaître de la sphère de l'entreprise privée à aucune époque à envisager maintenant. Si tel est le cas, il faut à la direction de toute industrie dont l'administration n'est pas publique une double représentation simultanée des employeurs et des employés; et la complexité de l'assemblée professionnelle qui résulterait de l'apport de toutes les industries serait sans doute fatale à son fonctionnement efficace.

En d'autres termes, lorsque les hommes votent comme tels, et quand le droit de vote suppose des besoins identiques, il en résulte une simplicité efficace du fonctionnement. Pour ce qui est de l'influence, le grand patron est naturellement plus puissant que le travailleur individuel; vis-à-vis du gouvernement, ils se retrouvent sur le même plan. Mais quand le droit de vote suppose une différence et non une identité, les variétés sont si diverses que le corps résultant est trop compliqué et trop peu maniable pour être utile. Il tombe, comme le congrès des Trade-Unions, aux mains de quelques grandes corporations qui en dominent la politique, ou à celles d'un groupe d'hommes qui, comme les « patrons » d'un parti américain, sont habiles à pratiquer les manœuvres électorales.

VI

Si cet argument est valable, il faut chercher ailleurs les institutions d'un Etat responsable. Tout d'abord, il est essentiel de noter que diviser les responsabilités systématiquement pour limiter le pouvoir peut aboutir à le détruire totalement. Les diviser, par exemple, comme dans la séparation des pouvoirs aux États-Unis, ce peut être les éluder complètement. Dans toute administration efficace, il est indispensable que les ordres donnés puissent être imputés en fin de compte à quelques personnes. Leur responsabilité est garantie de trois façons. Elle peut être rendue effective premièrement par des méthodes propres à les écarter du pouvoir; ensuite, en remontant aux sources des organisations consultatives qui les entourent; troisièmement, il est essentiel que ceux qui doivent, en fin de compte, juger les actes de l'etat, soient pleinement en mesure d'élaborer un jugement intelligent et explicite. C'est-à-dire qu'un État doit être composé de citoyens entre lesquels il n'y a pas de trop grandes inégalités d'instruction et de puissance économique.

La volonté de l'État ne peut, à ce point de vue, être légalement coordonnée aux volontés qui, de fait, occupent une sphère plus étroite que la sienne. On peut effectuer une coordination morale; une coordination légale est impossible parce que l'État définit, par ses représentants, le mode de vie professionnelle. Et à quelque degré que nous réduisions la capacité d'administration directe de l'État politique, il n'en reste pas moins qu'une fois chargé de la somme des services dont les hommes ont un besoin commun, il doit protéger leurs intérêts à un degré avec lequel nul groupement ne peut rivaliser, au moins dans un sens temporel. Mais en retirant à l'État moderne la direction ultime des affaires internationales, la sphère nationale des affaires intérieures qui lui incombent semble

au premier coup d'œil immense. Instruction, santé publique, problème du logement, maintien de l'ordre, réglementation des professions jusqu'au point où leur fonctionnement est néfaste à l'intérêt public, cette simple et large énumération de fonctions donne à la voix du gouvernement une importance d'un genre très particulier. Pratiquement parlant, ce qu'il considère, c'est l'intérêt de l'homme en tant que citoyen, le point où il cesse d'être producteur de services pour vivre, et où il cherche dans les résultats de cette production à donner un sens à sa vie.

On répond ici que l'on ne peut mettre sur un pied d'égalité production et consommation tant que la division du travail ne permet pas à l'homme de se suffire à lui-même. D'une manière générale, la protection des intérêts du consommateur en tant que citoyen passe avant tout. Quelle que soit la latitude donnée à la décentralisation pour permettre aux fonctions de production de se gouverner seules, il arrive un point où leurs volontés sont soumises à la volonté de ceux qui, en période de loisirs, cherchent à faire de la vie un art, et non la réalisation d'une tâche spéciale.

Pour saisir ce point de vue, il est très utile de prendre le citoyen individuellement et d'édifier, pour ainsi dire, la communauté sur ses rapports avec autrui. Il vit des services des autres hommes. Pour lui, ils existent afin d'enrichir et de féconder son loisir. C'est seulement dans la mesure où ils lui procurent toutes les commodités nécessaires qu'il peut réaliser les aspirations de sa nature. Cela revient à dire que, pour lui, l'aspect du consommateur est l'aspect dominant. C'est l'objet de sa jouissance, non ce qu'il peut produire, qui importe à la pleine réalisation de sa personnalité. Il est vrai, et il faut le souligner, que pour certains l'aspect du producteur est fondamental. L'artiste, l'homme d'état, l'homme né pour écrire, administrer, enseigner, trouvent leur satisfaction dans la tâche quotidienne qui est aussi leur gagne-pain. Nulle théorie ne serait complète qui ne s'efforcerait de faire une large place à l'expression de cette faculté créatrice.

Cependant, ils restent une minorité, ceux pour qui l'effort de production contient le dé où s'imprime leur personnalité. Dans une civilisation qui, comme la nôtre, s'édifie sur une production en grand, la plupart sont inévitablement destinés à réaliser le meilleur d'eux-mêmes hors des travaux qui assurent leur subsistance. Le comptable qui passe des écritures dans le grand livre, l'imprimeur qui choisit les caractères d'un journal, le garçon qui porte les assiettes de la cuisine à la table et de la table à la cuisine, le chauffeur qui alimente les machines d'un grand vaisseau, ceuxlà sont surtout eux-mêmes, non aux heures de labeur productif, mais quand la journée est finie. Pour eux, ce qui importe surtout, ce sont donc les possibilités que le loisir leur offre. Ils désirent que leur effort productif emploie le minimum de leur énergie, tout jen leur assurant le maximum de jouissance. Ils jugent la société d'abord sur ce qu'elle fait dans ce but. Le gouvernement devient l'arbitre des parties à la production, non comme une fin en soi, mais comme un moyen menant à la fin pour laquelle les hommes produisent.

Cela n'implique naturellement pas que l'on doive ou que l'on puisse regarder les hommes au travail quotidien comme de simples serviteurs des machines. Mais cela signifie que si notre civilisation veut continuer à l'échelle actuelle, il importe de comprendre que, quelle que soit la forme de l'organisation industrielle, le nombre de ceux qui trouveront une activité créatrice dans leur tâche quotidienne restera certainement restreint. Même admise la satisfaction que l'effort apporte à l'ouvrier, la technologie mécanique détruit pour la plupart la perspective d'un travail qui ne soit pas une simple répétition routinière. Bien entendu, il y a ceux à qui l'on confie jusqu'à un certain point la conduite d'une industrie; sans doute existera-t-il toujours, l'artisan indépendant qui vit en satis aisant le goût personnel du petit nombre. Mais si nous comparons leur nombre aux masses serrées de l'ensemble de la population, il demeure pitoyablement restreint. Ils sont l'origine de grands mécontentements; et l'évolution sociale, du côté de la réorganisation productive, s'efforce surtout de satisfaire des désirs d'autorité auxquels le système actuel ne fait point place. Pour le reste, l'intérêt réside non dans les actions, mais dans leur résultat. On s'occupe non des détails de la stratégie, mais des fruits de la victoire. Aussi ceux-là jugent-ils l'État sur la pauvreté ou l'abondance de cette victoire.

L'État sert donc ses membres en leur organisant des facilités de consommation. Il s'en acquitte en partie en dépensant directement les produits des impôts, en partie en réglementant les conditions de production de ces commodités. Il est rendu responsable envers ses membres d'une infinité de façons. D'abord son gouvernement peut être congédié par ses mandants, et ceci de différentes façons; la durée du pouvoir peut être limitée, et le pouvoir législatif peut lui-même, sous la pression de l'opinion publique, exiger la démission du pouvoir exécutif qui le dirige. La limitation de la durée du pouvoir signifie qu'à l'expiration d'un terme fixé, tous ceux qui doivent légalement dîriger les affaires de l'Etat sont soumis au choix d'un corps électoral qui, en général, comprend la population adulte de la plupart des communautés modernes civilisées. Et dans les États où un gouvernement régulier est de règle, cette épreuve ne peut guère être évitée sous peine de révolution. Les gouvernements sont donc poussés, dans des limites réellement importantes, à déférer aux désirs populaires s'ils veulent rester au pouvoir.

Ce terme est, bien entendu, assez vague; et le degré de cette déférence effective dépend naturellement de celui de l'organisation de l'opinion publique et, par là, de la façon dont elle peut s'exprimer. Nous discuterons plus loin la question de satisfaire cette opinion en assemblée législative; évidemment, les méthodes de son élection sont d'une extrême importance. Il suffit ici de dire que par élection, je n'entends pas que, en choisissant Jones pour me représenter, je crois ma volonté incarnée dans la sienne; j'entends seulement que je crois Jones capable de voter, pendant une période après laquelle je puis juger de son activité, pour une politique que j'approuve dans l'ensemble.

Mais il est assez clair que pour le juger adéquatement et explicitement, je dois être suffisamment instruit. En d'autres termes, l'instruction du citoyen est à la base de l'État moderne. Le dégoût éprouvé même par les partisans du gouvernement démocratique pour son fonctionnement provient surtout du fait qu'on ne les a jamais préparés à comprendre ses fonctions. De même, la plupart des difficultés que les théoriciens sociaux ont cherché à résoudre par des changements de mécanisme sont souvent dues moins aux défauts du mécanisme lui-même, qu'à son impuissance en face

d'une population souvent inconsciente de son existence. Les enfants poussés dans l'industrie en troupeaux à l'âge de quatorze ans, alors que le problème du savoir a à peine commencé à répandre sa fascination, avec les conditions de la vie industrielle moderne ne comprendront guère, et sauront encore moins faire fonctionner la technique compliquée dont dépend leur bien-être. Les défauts de la démocratie sont dus, dans une très large mesure, à l'ignorance de la démocratie; et s'attaquer à cette ignorance, c'est s'attaquer aux fondements de ces défauts. En présence de cette ignorance il est inévitable que ceux qui peuvent s'offrir le luxe du savoir auront seuls des chances ou même la possibilité de réaliser leurs désirs. Un État qui n'offre pas à ses citoyens les mêmes facilités d'instruction impose une pénalité aux pauvres au profit des riches. Il ne saurait y avoir d'État responsable sans un corps électoral instruit.

LA SOUVERAINETÉ

Mais même un corps électoral instruit n'assurera pas les conditions essentielles de la responsabilité. Après tout, dans l'État moderne, l'individu est une voix qui crie dans le désert s'il n'agit en accord avec ceux dont les intérêts s'apparentent aux siens. Le travailleur isolé, par exemple, ne peut normalement discuter avec l'employeur isolé pour obtenir des conditions raisonnables; l'égalité dans la discussion est le préambule nécessaire à la liberté du contrat, et elle ne peut s'obtenir qu'au moyen de l'association. L'individu qui cherche un maître économique tout en s'efforçant de rester isolé détruit le niveau des satisfactions qu'espèrent s'assurer ses semblables. Il agit comme un réservoir d'où l'on peut extraire de l'énergie pour résister à ce que l'on prétend être un niveau irréductible; et ceci est encore plus vrai d'un système qui, comme celui de l'entreprise privée, entraîne le maintien d'une réserve de chômeurs. La reconnaissance obligatoire du syndicalisme est essentielle si l'on veut assurer des conditions de travail convenables; ceci, à son tour, signifie la disparition du travailleur non associé et supposé, par une fiction inélégante, libre de vendre son travail au plus haut prix. Le travailleur qui n'épaule pas ses semblables leur interdit en fait l'accès à des niveaux de vie suffisants.

D'autre part, l'anarchie des métiers modernes est funeste à tout effort pour en fixer convenablement les conditions. La diversité des qualités hygiéniques des usines, de la comptabilité, de l'estimation du prix de revient, des méthodes de vente, des études techniques de la production, de l'embauchage et de l'avancement, de la participation des ouvriers à la direction de l'entreprise, tout cela nuit à la direction convenable de l'industrie. Il existe des combinaisons diminuant la part que le travailleur tire de son rôle dans la production. Il existe des combinaisons pour faire payer le prix le plus élevé possible au consommateur. Il n'existe pas encore de combinaison pour promouvoir une industrie donnée au rang de service public. Si les rapports entre l'État et l'industrie doivent s'établir sur une base équitable, chaque profession doit posséder ses associations en vue de consultations organisées et cohérentes avec le gouvernement. Rien de moins qu'un groupement auquel doit appartenir chaque travailleur et chaque employeur ne permet d'étudier suffisamment l'opinion dont l'expression guide la politique d'un gouvernement. D'autre part, les hommes influents trouvent là l'accès aux sources d'une puissance toujours sujette à des abus.

Nous pourrions imaginer dans la société moderne une organisation du fonctionnement industriel propre à assumer les caractères et les responsabitités d'un gouvernement constitutionnel. Elle aura des statuts et des traditions à faire respecter; elle aura des moyens de les défendre. On ne saurait trop souligner que leur maintien, dans leur détermination ultime, est toujours du ressort de l'État. Car quels que seient leurs modes d'administration, ils se font respecter pour protéger les intérêts du consommateur. Ils signifient bien entendu que, selon l'expression courante, nul ne peut mener les affaires à son gré; la trame civique détermine toujours leurs méthodes d'administration. Et cette trame est définie par l'État. Il s'agit donc de trouver par quels moyens les rapports de l'État et des fonctions industrielles peuvent, de façon permanente, exprimer les intérêts civiques des hommes.

VII

Trois voies mènent droit à ce but. La première nécessité impérieuse, dans un État moderne, c'est l'organisation adéquate d'institutions consultatives. La faiblesse du système actuel, et une des sources réclles de son irresponsabilité, c'est que le gouvernement est obligé de consulter, non pas une association représentant les intérêts en jeu, mais ceux seulement dont la protestation contre ses propres mesures lui paraît importante. Si l'on donnait à l'industrie une forme constitutionnelle comme celle qui a été esquissée plus haut, il serait possible de rendre obligatoire la consultation préalable avant de pouvoir donner une forme statutaire

à une politique quelconque.

Les avantages d'une telle méthode sont évidents. Elle garantit d'abord l'accès effectif au gouvernement des intérêts en question : leurs volontés s'expriment donc en connaissance de cause. Elles se trouvent bien placées pour connaître, dans le détail et dans le principe, le but du gouvernement. Elles sont par là d'autant mieux à même de s'opposer à ces mesures ou de les soutenir. Elles peuvent, fortes de leur science, en appeler à l'opinion extérieure, et, sûres de leurs bases, chercher à influencer les partisans et les adversaires du gouvernement dans le corps législatif. Elles peuvent fournir au ministre des renseignements d'une valeur réelle pour l'aider à formuler le détail de ces mesures, et lui apporter des suggestions pour leur fonctionnement probable. Elles forment en somme une réserve d'expertise sur les différents aspects d'une politique qui, efficacement utilisée, entoure d'une atmosphère de responsabilité les actes gouvernementaux. Si le ministre agit selon leur opinion, il construit au moins sur une base éprouvée ; s'il la rejette, il assure adéquatement la création d'une opposition et, en consequence, de la discussion, sang vital d'un gouvernement démocratique.

La question soulevée ici peut se poser utilement d'une autre façon. La responsabilité des gouvernements est surtout subjective. L'interprétation dominante n'est pas méthodiquement réglementée par les intérêts qu'elle touche directement. On n'y peut introduire un tel contrôle qu'en donnant à ces intérêts un accès immédiat et légal au siège des décisions. Un gouvernement obligé de réunir des comités consultatifs, de leur soumettre la politique qu'il se propose d'adopter, d'écouter les critiques d'hommes autorisés à parler pour des associations organisées, est dans une situation toute différente d'un gouvernement qui, comme aux États-Unis, reste au pouvoir pendant une période fixe ou qui, comme en Angleterre, peut obtemir l'assentiment de ses partisans par la menace d'élections générales. Il n'est pas nécessaire de diviser le pouvoir pour le rendre responsable ; ce qu'il faut, c'est donner de la cohésion aux organismes consultatifs auxquels doit être déféré ce pouvoir. Car nul gouvernement ne peut prendre contact avec des groupes auto-

risés sans se laisser influencer par leurs opinions. Nul membre d'une assemblée législative, apprenant qu'une décision gouvernementale a été largement désapprouvée par les experts, ne manquera de comprendre qu'un vote inconsidéré ne serait pas de mise. Si une opinion publique informée doit suivre les travaux de l'État, il faut lui donner les movens de parvenir au siège du pouvoir. Une lettre à un journal, la publication d'une brochure, une réunion publique sont toutes, certes, des méthodes utiles à exprimer quelque opinion particulière, mais n'atteignent pas directement la volonté du gouvernement. Elles ne suscitent

pas forcément le devoir officiel de réponse, le besoin moral d'explication rui sont à la base d'une action responsable. L'atmosphère de ces corps consultatifs diffère beaucoup de celle d'un ministère moderne, par exemple. La, le ministre doit examiner des questions qui ne sont pas forcement liées au bien public. Il doit dire, par exemple, qu'il ne peut adopter la conscription parce qu'agir ainsi équivaudrait à un suicide politique; ceci ne met pas en question l'opportunité de la conscription, mais implique que l'existence même du gouvernement est le plus grand bien.

de la prospérité publique. Il doit ne pas perdre de vue la nécessité de maintenir l'unité du parti, savoir éviter la démission d'un collègue influent, ne pas oublier les cent nuances étranges de dissensions occasionnelles qui se développent au cours des relations personnelles. Dans un comité consultatif d'experts qui a un caractère d'institution perma-

Au conseil, le ministre est amené à considérer des intérêts autres que ceux

nente, ces influences perturbatrices n'existent pas. La discussion remonte aux principes de la question : à priori, les considérations personnelles ne sont pas de mise. Le ministre est directement occupé d'esprits, indirecte-

ment seulement de votes. Il est amené à opposer une raison à une autre. Il s'exerce à la responsabilité envers ceux qui, par leurs désirs, doivent

faconner sa volonté.

Nous analyserons plus loin les formes raisonnables que pourraient assumer ces institutions consultatives. Mais il sera utile d'expliquer ici pourquoi il semble préférable de laisser le gouvernement d'un État libre de décider, et de ne l'obliger qu'à consulter; ce système vaudrait mieux que le socialisme corporatif, qui donne des pouvoirs à un corps administratif, ou que le Conseil Économique allemand, qui conserve le principe de l'avis consultatif tout en édifiant une institution unique, sans attacher, comme on le propose ici, des organes consultatifs séparés aux différents services du gouvernement.

Les difficultés de la théorie corporative sont quadruples. Il y a d'abord le fait que, s'il est pratiquement possible de trouver des organes consultatifs adéquats, il est en fait impossible de trouver des organes pratiques de

gouvernement. Secondement, il n'y a pas de raison de supposer qu'une réunion de toutes les corporations en un seul corps administratif chargé du contrôle ultime de la production serait d'un caractère supérieur à, mettons, la Chambre des Communes. Les fonctionnaires corporatifs tendraient, tout comme les ministres, à devenir bureaucratiques et conservateurs. Ils perdraient contact avec leurs mandants à peu près comme maintenant. Les mêmes risques s'attacheraient à la règle majoritaire. Et rien de tout cela ne serait atténué, comme semble le croire M. Cole, par le procédé de la révocation. L'expérience de son fonctionnement a clairement démontré qu'il atténue le sens de la responsabilité chez les élus. Il les subordonne davantage aux intérêts qu'il juge puissants. Il gouverne leurs décisions pour des raisons au moins aussi peu adéquates que celles qui motivent leur jugement actuel. Il produit, comme aux États-Unis, une race d'hommes qui subordonnent leur souci des principes au désir d'une place. Troisièmement, il n'est pas non plus de méthode pour distinguer entre la sphère du Congrès corporatif et celle de l'assemblée territoriale. Celle qui vote les impôts dominera l'autre, tôt ou tard. Quatrièmement. si cette division peut s'effectuer par voie d'interprétation judiciaire, d'une part le recrutement des deux assemblées est malaisé, et de l'autre les juges deviennent le dépôt ultime du pouvoir social. Certes, l'histoire de la Cour Suprême américaine montre clairement que si les juges sont inestimables lorsqu'ils interprètent les statuts, ils font plus de mal que de bien quand ils déterminent s'il y a lieu d'en faire. Cette dernière attribution est, en fait, remplacer la volonté commune par leurs propres notions de justice sociale.

Les objections au système allemand reposent sur d'autres considérations. Le Conseil Économique est un corps purement consultatif. Il a à peine trois ans. Il est cependant déjà clair que le meilleur de son œuvre porte non sur des sujets généraux, mais sur des points particuliers, et même moins en séances plénières que dans la discussion privée de ses divers comités. Il présente de multiples faiblesses. Son pouvoir d'initiative lui donne une tendance à multiplier des propositions de législation sans avoir la responsabilité de les appliquer. Il impose aux ministres un pesant fardeau de besogne supplémentaire. Devoir paraître et parler devant lui, savoir que son activité empiète sur les limites de la compétence du Reichstag, satisfaire son appétit sans frein de documents et de renseignements, ce sont là des obstacles plutôt qu'une aide aux mesures proprement administratives. Il semble évident que lorsqu'une proposition est soumise au Conseil Économique, le comité spécial puisse aider le ministre en question par ses connaissances particulières. Il est moins évident que le Conseil, dans son ensemble, remplisse cette fonction. Son autorité indépendante le fait apparaître, aux ministres comme aux administrateurs, plutôt comme une source de rivalité que comme une aide possible. Par suite de l'absence de partis, il n'assure pas cette unité de décision essentielle au succès des assemblées représentatives. Il se peut, comme le déclarait Rathenau, que force nous soit de nous libérer du principe du choix populaire pour adopter celui de la capacité. Mais il faut se rappeler que dans une démocratie, le principe ultime est celui du gouvernement autonome : les déci-

sions finales doivent donc, en dernier ressort, être prise par des élus. La capacité est nécessaire pour donner des avis aux élus, et dans neuf cas sur dix, cet avis doit être spécial plutôt que général. La capacité doit donc être liée à une sphère d'étroite compétence; elle ne gagne pas à se figer avec d'autres expertises pour former une unité sans pouvoir animateur. De plus, il est à noter que les décisions du Conseil Économique en séance plénière tendent à devenir d'éloquents exposés d'une idéologie de classe, plutôt que des études attentives des formules à discuter. Et n'oublions pas non plus de mentionner l'occasion ainsi offerte au développement de ce que les Français nomment paperasserie. Si le Conseil ьсопоmique allemand continue de multiplier ses sujets d'étude à la vitesse actuelle, l'époque viendra bientôt où chaque ministère de l'État devra créer un bureau spécial uniquement destiné à fournir des renseignements aux différents comités. Il y a cependant une limite au nombre de fonctionnaires dont un tat peut disposer; et la sphère d'enquête doit se limiter au contact direct avec une politique liée à la volonté du gouvernement. Le système actuel multiplie des projets dont la plupart, comme les lois dans une législation américaine, existent seulement dans le vide. Ce qu'il faut pour rendre réelle la responsabilité du gouvernement, c'est clarifier des projets qui sont ou peuvent être aussitôt soumis aux débats législatifs.

L'assemblée territoriale fondée sur le suffrage universel semble donc le meilleur moven d'arriver à des décisions finales dans la lutte des volontés à l'intérieur de la communauté. Notons que cette assemblée ne pourrait, au moins en théorie, agir de manière irresponsable. Elle serait, tout d'abord, la créature de la volonté électorale; et mieux cet électorat serait informé, mieux la législature répondrait à ses désirs. Ensuite, elle serait soumise à la nécessité de consulter les volontés organisées de la communauté avant d'agir sur elles. Son pouvoir exécutif serait responsable devant les tribunaux exactement comme tout citoyen. Si l'on ajoute à ces garanties la décentralisation à la fois locale et administrative, on s'assure autant que faire se peut légalement de la limitation du pouvoir politique.

VIII

Ce raisonnement suppose l'hypothèse qu'aucun groupement représentant l'ensemble de la communauté, qu'il représente les producteurs comme dans le socialisme corporatif, ou qu'il cherche, comme dans une assemblée territoriale, à représenter les consommateurs, ne saura jamais de luimême sauvegarder le droit de l'individu à se réaliser. Ceci ne peut se faire qu'en organisant ceux qui veulent s'assurer quelque intérêt spécial en une association préparée, dans le dernier exemple, à résister à la volonté du gouvernement. Dans tout État où l'attitude des citoyens vis-à-vis des gouvernants manque d'esprit critique, maintenir les droits est chose difficile. Une attitude d'attaque imminente implique sans doute des possibilités de désordres, mais met le gouvernement sur ses gardes à ce sujet; et les hommes qui, dans la vie intérieure d'un État, préfèrent le sentier de la paix perpétuelle à celui de la protestation organisée, perdront tôt au tard l'habitude de la liberté. Car en fin de compte, les gouvernements sont

^{1.} Sauf au sens limité proposé plus loin. Cf. chap. vii.

tenus pour responsables moins par les lois auxquelles ils doivent obéir que par l'opinion qu'ils ont à affronter. Une opinion publique informée et organisée vaut, pour ce but, tous les freins et tous les équilibres qu'ont jamais imaginés les philosophes politiques. De même que les gouvernements dégénèrent s'ils ne sont tenus de vivre à un niveau élevé, de même ils progressent lorsqu'ils se mesurent avec l'intelligence alerte et droite des hommes.

Il est essentiel à cette conception du mécanisme de la responsabilité politique que chaque État possède un pouvoir judiciaire indépendant et fort. Le gouvernement doit être passible des tribunaux pour tort et rupture d'engagement de la même façon que le membre le plus humble de la communauté. Les juges eux-mêmes doivent être aussi bien nommés par le pouvoir exécutif qu'inamovibles. Et aucune loi administrative ne doit laisser l'interprétation finale des lois à des fonctionnaires gouvernementaux. Leurs pouvoirs, surtout à une époque qui a vu se développer l'initiative administrative, doivent toujours provenir directement des lois. Ils doivent s'exercer de manière à satisfaire, en fonctionnant, les régles évidentes de la raison. Que ceci implique l'inscription dans la Constitution d'une Déclaration des Droits, ceux-ci n'étant accessibles que par une procédure spéciale, c'est là une question délicate. Certainement, les Déclarations des Droits ont eu pour résultat aux États-Unis de rappeler aux hommes les biens précieux pour lesquels ils ont eu à lutter et pourraient être encore amenés à se battre. Elles créent une conduite traditionnelle dont les coutumes ne sont pas sans valeur. Il suffit de dire ici que le principe selon lequel nul ne peut être juge et partie s'applique aussi bien au gouvernement qu'à n'importe quelle institution de la communauté. Ce n'est que lorsque le pouvoir judiciaire parvient à une prééminence spéciale qu'il peut agir en gardien d'une liberté à laquelle porterait atteinte le moindre empiètement.

Deux autres considérations sont ici de première importance. Le chemin qui mene à la responsabilité longe la voie de la critique publique. La liherté d'un peuple dépend, à un degré dont nous commençons seulement à nous rendre compte, de la qualité des nouvelles qu'on lui fournit. Sa presse doit être libre d'attaquer l'autorité de toutes les manières qu'elle juge bonnes, de publier ce qui lui plaît, de défendre le programme qu'elle désire, la seule limite étant la loi contre la diffamation. Comment se procurer des nouvelles adéquates et exactes, c'est une question que nous discuterons plus loin. Mais tous ceux qui ont observé, par exemple, la manière dont les journaux peuvent aiguiller l'opinion publique selon le désir de leurs propriétaires comprendront qu'une alliance entre le gouvernement et la presse pourrait être fatale au cœur même du gouvernement

démocratique. L'autre considération n'est pas moins importante. Nous avons justifié la notion d'un État territorial, parce qu'il fournit le moyen le plus direct possible d'organiser ce plan de vie où les intérêts des hommes en tant qu'usagers des services sont relativement identiques. L'État territorial, dira-t-on, peut théoriquement mieux protéger les intérêts des consommateurs qu'aucune autre association. Mais il ne peut le faire qu'à la condition essentielle qu'il existe une égalité économique générale au sein de la communauté. Car, par la suite, la possession de la richesse entraîne le pouvoir de déterminer les produits de la consommation; et si la société est divisée comme maintenant en une minorité de riches et une masse laborieuse qui vit du strict nécessaire, il est évident que l'État, en dépit de son dessein théorique, penchera toujours vers l'opposé des intérêts des citoyens pauvres. Ils n'ont point accès à tout ce qui donne une valeur à la wie. Leurs maisons sont sordides, leur instruction est inférieure. Leurs conditions d'existence ne leur permettront jamais cette élasticité mentale qui provient de la possession du confort matériel. Tout État qui aspire à durer doit au moins abolir la lutte pour le pain quotidien.

Cela semble supposer soit une certaine forme de communisme, soit une surveillance de l'entreprise privée susceptible d'atténuer dans tous les domaines les résultats de son exercice brutal. L'expérience russe a montré que le communisme ne paraît pas devoir s'établir rapidement; les hommes aimeraient mieux renoncer à leur ame qu'à leurs biens. L'évolution sociale dans le sens égalitaire résultera sans doute plutôt d'une lente et même douloureuse expérience. La possession en commun des moyens d'accès à la richesse n'est pas probable, du moins pour longtemps. Mais si le gouvernement doit jouir d'une légitimité morale, nous devons certainement envisager la nécessité de surveiller la production et la distribution de la richesse, de façon que l'intérêt général de la communauté n'ait pas l'air d'être l'heureux résultat d'une simple addition d'intérêts privés, mais qu'il soit le minimum reconnu dont chaque citoyen a une part égale.

Nous examinerons plus tard les conséquences pour les institutions de cette vue de l'égalité. Ce qui s'ensuit d'abord, en ce qui concerne l'État, c'est la doctrine que tous les systèmes de propriété ne se justifient que dans la mesure où leur fonctionnement assure les minimums des besoins de chaque citoyen comme tel. Nul droit légal n'est donc moralement valable qui n'a point sa source dans la contribution apportée à ce minimum. Ce dont je jouis devrait être le résultat des services que je rends. Du point de vue de la justice politique, ma propriété est la mesure de la valeur économique que l'État attache à mon effort personnel en vue de réaliser cette fin. D'où il apparaît évident qu'il ne saurait y avoir droit de propriété sans services. Je ne puis posséder que parce que je sers; je ne puis moralement posséder parce que quelqu'un d'autre a servi. L'atat est injuste qui exige du travail de certains de ses membres pour acheter leur droit à la vie, tandis qu'il permet à d'autres de vivre du travail où ils n'ont point cu de part. La propriété ne se justifie donc jamais, comme le croyait Burke, par une représentation spéciale dans l'Etat. La seule représentation qui ait ici sa place est la représentation des personnes; et celles ci ont le droit, pour les besoins communs, d'être considérées comme d'égale valeur. Cela ne signifie pas que le maçon recevra la même récompense ou la même estime que le grand artiste; cela signifie que les aspirations humaines que l'organisation sociale peut espérer satisfaire sont d'égale importance, qu'elles se rencontrent chez le maçon ou chez l'artiste. Le degré de succès obtenu par l'Etat se mesure à sa faculté de réaliser l'égalité en l'occurence.

On peut faire une dernière remarque. Que l'État soit, sous une forme ou sous une autre, une organisation inévitable apparaît à quiconque examine la nature humaine que nous abordons chaque jour. Mais admettre sa-nécessité ne revient pas à admettre qu'il ait droit à une prééminence morale quelconque. Car après tout, l'État n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen en vue d'une fin, qui ne se réalise que dans l'enrichissement de la vie humaine. Son pouvoir et son autorité reconnue dépendent toujours de sa contribution à cet enrichissement. Cela revient à dire que nous sommes sujets de l'État, non pour lui, mais pour nous. Le bien réalisable signifie toujours du bonheur ajouté aux vies humaines, ou il ne signifie rien. Donc le pouvoir doit s'attacher à la plus large répartition possible d'un tel bonheur. Nous avons le droit de nous mésier de l'État si nous ne voyons pas se développer librement sous son égide la personnalité humaine. Nous avons le droit de le condamner si ses forces ne s'emploient pas volontairement à vaincre les forces qui s'opposent à ce développement. Du moins en fin de compte, l'esprit humain ne peut servir d'autre but que la réalisation de ce qu'il y a de meilleur dans l'homme. Il ne peut s'incliner devant nul moindre idéal. Les hommes n'exercent véritablement leurs droits de citoyen qu'en cherchant à s'affranchir avec sagesse de la servitude matérielle et spirituelle née de la perversion du pouvoir.

CHAPITRE III

LES DROITS

Ţ

On connaît chaque État aux droits qu'il affirme. On juge de sa nature à la contribution qu'il apporte au bonheur humain. Par conséquent, l'État n'est pas, au moins pour la philosophie politique, une simple organisation souveraine douée du pouvoir de se faire obéir. Il ne peut, sinon en un sens étroitement légal, exiger la fidélité de ses sujets qu'en raison de son utilité. Donc le citoyen, du fait qu'il est citoyen, a le devoir d'examiner et le motif et le caractère des actes gouvernementaux. Ils ne sont pas justes du seul fait de l'autorité dont ils émanent. Il faut les éprouver par une pierre de touche. Ils doivent répondre à un certain dessein. Bref, l'État ne crée pas les droits, il les reconnaît, et son caractère apparaîtra aux droits qu'il reconnaît à une époque donnée.

La théorie des droits mène à un point de vue politique créateur; il est donc indispensable de définir avec soin leur signification. Nous n'entendons pas par droits les avantages jadis apportés par certaines circonstances historiques et perdus avec le temps. Peu de théories ont plus nui à la philosophie ou plus fait violence aux faits qu'elles cherchent à résumer que l'idée qu'ils représentent le recouvrement d'un héritage perdu. Le passé n'a pas connu l'âge d'or. La protection accordée aux hommes par l'État moderne est, au moins dans la civilisation occidentale, de toutes façons plus vaste et plus adéquate qu'elle ne l'a jamais été auparavant.

Nous ne voulons pas non plus entendre par droits le reste d'un ordre naturel que dissimule l'apparence changeante de la société contemporaine. Car un tel ordre ne saurait être permanent dans un monde chaque jour transformé par la science. L'ordre naturel de ce qui était un marécage dans l'Illinois du xviire siècle ne peut être l'ordre naturel du Chicago de nos jours. L'idée d'un ordre naturel cherche, bien entendu, à prêter aux droits un certain caractère impératif. Mais ceux-ci, en fait, doivent toujours changer avec le temps et le lieu. Il est absurde d'insister sur leur prétendue identité dans l'Angleterre anglo-saxonne et dans celle du xxº siècle. Il n'est pas moins absurde de croire que l'ordre naturel d'une génération d'Anglais implique les mêmes droits que celui qui distingue les races primitives de la Mélanésie. Notre ordre naturel est en tous temps un problème d'analyse pragmatique. Sa seule permanence se trouve dans la certitude de son changement.

Nous ne voulons pas non plus signifier par droits, comme le proposait Hobbes, le pouvoir de satisfaire le désir. Car il est des désirs, comme celui de tuer, par exemple, qui ne peuvent se fonder sur les droits. Tout dans la société dépend des désirs que nous reconnaissons avoir le droit de satisfaire. Ils ne sont jamais également valables; et l'effort de l'État pour les satisfaire doit dépendre largement des résultats qu'implique cet effort. Car évidemment, nul État ne survivrait longtemps dans lequel la loi chercherait à obéir aux instincts homicides de ses membres. La première condition pour bien vivre, c'est la sécurité de la vie; et une définition des droits doit donc tout d'abord formuler la limitation des désirs.

Il devient ainsi aisé de faire le pas en avant que nous conseillent Hobbes et Bentham, et de définir les droits comme les prétentions reconnues par l'État. Mon droit est alors la prétention que la force de l'atat, sur l'ordre de ses tribunaux, s'emploiera à assurer. Voici au moins une certitude; car l'ensemble des statuts et des règles légales fournira à l'observateur un moyen d'exposer avec précision les droits précis dont chaque citoyen de chaque État peut compter jouir. Des changements de lois produisent alors des changements dans la subtance des droits, et un examen annuel des statuts et des décisions nous donne une base de jugement.

C'est là une théorie séduisante, car puisque les tribunaux font respecter la volonté de l'État à mesure qu'ils la découvrent, nous savons quelles prétentions ont immédiatement le droit d'être reconnues. Mais une vue si purement juridique n'apporte rien à une philosophie politique adéquate. Une théorie légale des droits nous dira ce qu'est en fait l'État; elle ne nous dira pas, sinon par le jugement que nous exprimons sur un État particulier, si les droits reconnus par cet État sont les droits qui nécessitent la reconnaissance. Une théorie légale des droits, disons dans l'Angleterre de 4923, nécessite pour être comprise l'épreuve d'un criterium extérieur à elle-même. Quand nous disons qu'un homme a le droit de disposer de sa propriété comme il l'entend, nous énonçons un fait; mais nous ne déterminons pas ainsi s'il devrait posséder ce droit. Quand nous disons qu'un sourd-muet a le droit de se marier, nous indiquons que nulle reglise et nul officier de l'état-civil ne peuvent refuser, dans des circonstances déterminées, d'accomplir la cérémonie nécessaire; mais cela ne veut pas dire que nous croyons qu'il devrait en avoir le droit. Derrière toute théorie légale, il y a un système de suppositions dont chacune requiert un examen attentif avant d'être reconnue valable en politique. En fait, les lois ne sont pas, comme l'a dit Montesquieu, les relations nécessaires de la société. Elles le deviennent selon qu'elles reflètent plus que la volonté pure et simple d'une autorité habilitée à les appliquer.

Les droits sont de fait les conditions de la vie sociale sans lesquelles nul ne peut chercher, en général, à s'exprimer pleinement. Car, puisque l'État existe pour rendre cette expression possible, ce n'est qu'en assurant ces droits qu'il peut atteindre ses fins. Les droits sont donc antérieurs à l'État en ce sens que, reconnus ou non, sa validité en découle. Ils ne sont pas historiques en ce sens qu'il fut un temps où ils ont conquis leur reconnaissance. Ils ne sont pas naturels en ce sens que l'on peut en dresser une liste permanente et immuable. Ils sont historiques en ce sens qu'à une époque et dans un lieu donnés, ils sont exigés par le caractère que la civi-

lisation revêt; et ils sont naturels en ce sens que, dans les mêmes limites, les faits en exigent la reconnaissance. Ceci ne veut pas dire qu'ils seront reconnus. Une Révolution, comme en France au xviii siècle, peut être nécessaire pour arracher à l'ordre légal existant leur reconnaissance. Mais autour d'un système légal plane la pénombre d'un idéal inaccessible qu'il doit atteindre au prix de son maintien. Des droits s'affirment sous des formes nouvelles à mesure que les droits qui ont obtenu l'assentiment de la loi deviennent impropres ou périmés. Leur contenu change avec le temps et le lieu. Ils se frayent un chemin d'autant plus sûrement qu'ils peuvent se justifier par les circonstances qui les entourent.

Ce sont des droits parce qu'ils sont utiles aux fins que cherche à servir l'État. Ils peuvent en effet s'opposer à des droits légaux existants; car il peut se faire qu'un ordre maintienne des privilèges indéfendables en dépit des faits existants. Ainsi, la campagne pour le droit de vote allait à l'encontre du système politique périmé en existence avant la réforme de 1832; et ce fut la pression des faits qui assura la reconnaissance d'une nouvelle prétention. De même pour la loi des dix heures de 1844. De même encore,

à une plus vaste échelle, pour le droit réclamé par les colonies américaines, en 1776, de fixer seules leur système d'impôts. Tout État déterminé se trouve placé entre des droits reconnus et des droits qui demandent à l'être. Il n'est pas de meilleure preuve historique de son caractère adéquat

que son attitude en face des exigences nouvelles.

Nous faisons de l'utilité la preuve des droits; et ceci évidemment pose la question de savoir à qui les droits doivent être utiles. Il n'y a qu'une réponse possible. Dans tout État, tout ce que chaque citoyen exige pour la réalisation du meilleur de lui-même mérite attention; l'utilité d'un droit dépend donc de sa valeur pour tous les membres de l'Etat. Ainsi, le droit à la liberté de parole ne se limite pas aux membres du Gouvernement, aux membres d'une confession ou d'une classe particulière. La liberté de parole est un droit applicable à tous les citoyens sans distinction, ou il n'est pas. Car le plan sur lequel les hommes se rencontrent. avec des droits égaux sur le hien commun, est celui dont l'État fixe l'horizon. Il ne peut fixer des limites à ceux auxquels il accorde la jouissance du droit. Sa politique doit supposer une identité de nature chez tous les hommes suffisante pour assurer une identité de réaction. Lorsqu'il les différencie, soit selon leurs biens, comme dans la société féodale, ou selon leur religion, comme dans la France de l'Ancien régime, il abandonne, selon le degré de différenciation, ses prétentions à la fidélité de ceux qu'il à exclus de la jouissance des droits. Car, à bien considérer les droits civiques, un État qui me refuse ce qu'il déclare essentiel au bien-être d'un autre, fait de moi moins qu'un citoyen. Il nie ce qui donne à son pouvoir une autorité morale. Il admet que ses prétentions sur moi sont fondées, non sur sa morale, mais sur sa force.

S'il est évident que le citoyen a des droits sur l'État, celui-ci doit respecter les droits du citoyen. Il doit lui assurer les conditions sans lesquelles il ne peut parvenir à sa pleine personnalité. Cela ne garantit pas qu'il parviendra à cette personnalité, mais que l'État lèvera les obstacles dans toute la mesure du possible. Ici il est assez clair que la clef de l'interprétation des droits se trouve dans l'histoire. Les prétentions que nous devons admettre sont celles qui, à la lumière de l'histoire, entraînent le

désastre si elles ne sont pas reconnues. C'est le principe sur lequel se base le plus solidement une politique démocratique, par exemple. Car la leçon évidente de l'histoire a montré que lorsque l'expérience associée au pouvoir est moindre que celle de la population adulte, la prospérité assurée est presque toujours moindre que celle du corps civique. Mon individualité, en d'autres termes, ne peut se défendre efficacement si d'autres ont accès aux sources du pouvoir, mais non moi. Je ne peux pas m'assurer une harmonie d'instincts si l'équilibre atteint dans les règles ultimes de conduite politique ne se fonde pas sur mon expérience autant que sur l'expérience d'autrui. L'histoire, dans ce sens, est certainement une philosophie des droits fondée sur l'exemple. Nous ne gagnons pas, à l'étudier, le pouvoir de prédire l'effort futur des hommes. Nous y gagnons au moins l'assurance que, pendant un certain temps, certaines uniformités de conduite chez les dirigeants d'un État seront suivies de certaines uniformités de conduite chez les dirigés. Nous pouvons, de ces témoignages, tirer un code des droits. Son plan général seul sera valable; sa méthode et son degré d'application dépendront des conditions particulières à chaque État. Pour la civilisation occidentale au moins, le cadre général d'un tel code commence à se formuler d'une façon assez précise.

Mais la possession des droits au sens où nous l'entendons ici ne signifie pas la possession de prétentions vides de tous devoirs. Nous avons des droits pour protéger et exprimer notre personnalité. Nous avons des droits pour sauvegarder notre individualité sous l'immense pression des forces sociales. Mais nos droits ne sont pas indépendants de la société. Nous les possédons en tant que membres de l'État. Nous les possédons à cause d'une organisation par laquelle seule, dans le monde actuel, notre individualité peut apporter sa contribution. Nos droits sont inhérents à la société et non indépendants d'elle. Nous les possédons, pour la protéger, elle, autant que nous. M'assurer les conditions qui me permettent de donner le meilleur de moi, c'est m'obliger en même temps à réaliser ma personnalité. Me protéger contre l'attaque d'autrui, c'est impliquer que moimême, je ne chercherai pas à attaquer les autres. Me donner les bienfaits de l'instruction, c'est impliquer que je m'en servirai pour ajouter au fonds commun. Je n'existe pas uniquement pour l'État, mais l'État n'existe pas non plus uniquement pour moi. Mes prétentions proviennent de ce que je m'associe à autrui pour poursaivre un but commun. Mes droits sont des pouvoirs accordés pour que je puisse, avec autrui, tenter d'atteindre ce but commun. Ma personnalité borne et limite, pour ainsi dire, la loi de l'État. Mais ces bornes et ces limites sont imposées à condition que, en cherchant à me réaliser autant que possible, je vise, en vertu du but commun que je poursuis avec autrui, son bien-être dans le mien.

Droits et fonctions sont donc corrélatifs. J'ai des droits afin de contribuer au dessein social. Je n'ai nul droit d'agir autrement. Je n'ai aucun titre à recevoir sans tâcher au moins de payer pour ce que je reçois. Ainsi, le droit implique la fonction. En retour des commodités dont je suis pourvu je cherche à effectuer un apport qui enrichisse le fonds commun. Et cette contribution doit être personnelle ou elle n'est pas. Je ne contribue pas en étant l'enfant de mes parents. Je ne contribue pas en m'éloignant de mes semblables. Il me faut faire quelque chose qui en vaille la peine afin de jouir de ce que l'expérience historique a prouvé digne de

jouissance. Je puis m'acquitter de ma dette envers l'État en étant maçon, artiste ou mathématicien. Quelle que soit la forme du paiement, je dois me persuader avant tout que je reçois des droits parce que je remplis certains devoirs. Celui qui ne veut pas assurer de fonctions ne peut pas plus avoir de droits que celui qui refuse le travail n'a le droit de recevoir du pain. L'etat ne peut reconnaître l'utilité de ma personnalité pour l'ordre social que par ce que j'accomplis en sa faveur. Je dois reconnaître l'équation civique dont je forme l'un des termes ou forfaire ma qualité de citoyen.

Je n'ai donc pas le droit de faire ce qu'il me plaît. Mes droits sont toujours fondés sur le rapport entre ma fonction et le bien-être social; et mes revendications, c'est assez clair, doivent être nécessaires à l'accomplissement régulier de ma fonction. Ainsi entendues, mes exigences envers la société devraient recevoir satisfaction parce qu'un intérêt public reconnaissable est impliqué dans leur satisfaction. Cela ne veut pas dire que je doive, pour citer Mr Bradley, accepter sans récriminations les devoirs de la situation à moi dévolue. Il est essentiel à la personnalité de n'avoir point de situation dévolue. Elle obtient, ou devrait obtenir, la situation où elle pourra se réaliser au mieux. Elle ne peut y réussir que par l'expérience. Son éducation doit l'habiliter à interpréter le sens de l'expérience. Car. dans tout système de droits, le caractère unique et ultime, et par conséquent l'isolement de l'individu, est le point de départ essentiel. Toute tentative pour diviser la société en classes naturelles dotées de fonctions naturelles doit fatalement échouer. Nous découvrons notre nature par ce que nous cherchons à devenir. Et cette découverte est intimement nôtre. D'autres peuvent entrevoir notre sentiment de l'échec ou du succès. Mais le véritable sens de notre expérience n'est connu que de nous-mêmes. C'est ce qui rend essentiel dans l'Etat moderne un minimum irréductible où les droits se réalisent. Quoi que je sois, homme d'Etat à la tête de la République ou humble bûcheron, je dois réaliser mes droits au niveau que me rend possible l'interprétation de mon expérience. Je doisêtre instruit au moins suffisamment pour pouvoir exprimer mes désirs à mesure que la vie les révèle. Et si cela est vrai pour moi, cela reste vrai pour tous. En conséquence, les droits, indépendamment de la fonction exacte à laquelle ils correspondent, sont, à un minimum irréductible, identiques. A ce niveau, l'Etat doit les assurer à chacun de ses citoyens. La différenciation naît seulement après que les besoins élémentaires de chaque individu ont recu satisfaction.

Nous fondons les droits sur la personnalité individuelle, parce qu'en fin de compte, le bonheur de la communauté s'édifie sur le bonheur individuel. Je ne puis avoir de droits contre le bien-être public, car, en définitive, cela revient à me donner des droits contre un bien-être intimement, inséparablement associé au mien. Mais ce n'est pas dire que je ne puisse avoir des droits contre l'Etat. Car l'Etat, à tout moment donné, signifie un groupe d'hommes et de femmes en possession d'une puissance réelle; et leur estimation des droits à reconnaître peut se trouver erronée. On jugea, par exemple, que Galilée n'avait pas le droit d'émettre des hypothèses contraires à la doctrine catholique établie, mais c'est le droit de Galilée que nous admettons maintenant. Bien entendu, il y a réciprocité. L'Etat a des droits contre moi. Il a le droit d'exiger de moi cette conduite qui

assure aux autres la jouissance des droits qu'il m'assure à moi-même. Aux yeux de la communauté, les droits de chaque citoyen sont d'importance égale. Aucune de mes prétentions, du moins au niveau minimum des droits, ne peut être reconnue par l'État si elle implique l'abandon par quelque autre de droits sans lesquels il ne peut non plus se réaliser au mieux. Les prétentions mutuelles de l'Etat et de ses citoyens doivent pouvoir se justifier en se référant à un bien commun, somme des biens individuels.

En un sens, il est vrai, peu importe que ce bien commun soit reconnu par un État existant. Mon devoir est d'agir comme s'il devait être reconnu. Ma qualité de citoyen implique de ma part une conduite tendant à obtenir cette reconnaissance là où on la refuse. Il est d'ailleurs possible que je me heurte ainsi aux forces hostiles de l'État. Il est possible et même probable que je connaîtrai l'irrémédiable défaite ou la victoire trop chèrement payée. Il me faut pourtant faire choix, en moi et de ma propre initiative, de la conduite que ma qualité de citoyen implique. Agir autrement, c'est subordonner la vérité à l'autorité; or, il est d'évidence historique que cette habitude de subordination fait que les hommes à la longue acceptent indifféremment les ordres de l'autorité sans s'inquiéter de leur nature.

Donc mon devoir envers l'État est, par dessus tout, mon devoir envers l'idéal que l'État véritable doit chercher à servir. Il est des circonstances où la résistance à l'État devient une obligation si les titres aux droits doivent avoir une validité. Impossible de poser des règles générales de temps ou de lieu. Quiconque étudie avec attention l'histoire révolutionnaire sera convaincu que l'élément chance est trop grand pour comporter la prédiction. Nous pouvons seulement dire qu'un ordre général ne devient moral que dans la mesure où il trouve ses assises dans la conscience des citoyens. La résistance aux exigences de l'autorité restera toujours l'exception dans l'histoire; mais ces exigences obtiendront satisfaction plutôt par acceptation passive que par consentement actif, à moins qu'à la longue elles viennent servir le but théorique de l'État. Car tout ordre social qui néglige obstinément de reconnaître les titres de la personnalité est bâti sur le sable. Tôt ou tard, il provoquera la dissidence de ceux dont la nature est frustrée par sa politique. Ses désastres leur offriront l'occasion favorable; car nier les titres du droit, c'est sacrifier le titre à l'obéissance. L'état ne peut exercer d'autorité morale sur aucune autre base.

Π

Les droits ainsi discutés semblent impliquer que l'Etat et l'individu équilibrent leurs prétentions réciproques. En fait, c'est exposer le problème des droits trop étroitement pour exprimer avec exactitude les circonstances que nous affrontons. Car ce n'est pas uniquement en tant que membre de l'Etat que l'individu a des droits. Sa personnalité s'exprime dans cent autres formes d'associations. Partout où des hommes se groupent pour accomplir une tâche qui participe de la prospérité commune. l'association ainsi constituée à des droits aussi réels et aussi impériment.

rieux que les droits de l'État. La communauté est, pour ainsi dire, un procédé fédéral; et la division du pouvoir est réalisée par l'expression naturelle que prend l'instinct grégaire de l'homme. Limiter ses droits à la seule catégorie qu'implique la participation à l'État, c'est détruire sa nersonnalité, et non la conserver. L'Église catholique romaine doit vivre sans obstacle de la part de l'Etat, parce qu'envahir sa sphère, c'est détruire la qualité qu'elle apporte à la vie de ses membres. Et l'on ne gagne rien à prétendre que les droits de l'État comme tel priment ceux d'autres associations. Toute décision de ce genre est pragmatique; elle doit être formulée selon le conflit particulier qui s'est élevé. Elle doit, de plus. être formulée avec l'assurance que si et quand le conflit survient, l'individu choisira, quelle que soit la loi, son propre mode d'action; Throgmorton se décidera d'une manière, et Howard d'Effingham d'une autre. La sphère des droits dont peut jouir tout corps constitué ne peut être déterminée à priori. Ses pouvoirs doivent être fixés suivant ce que nous connaîtrons de leur emploi.

Ceci n'est pas chasser l'État de la position de facteur de coordination qu'il occupe actuellement dans la communauté. Mais c'est indiquer au moins de quelle façon son pouvoir de coordination devrait être utilisé. L'État, par exemple, ne peut permettre à une association religieuse de déterminer la croyance de ceux qui n'appartiennent pas à sa confession : mais il n'a pas le droit moral, donc, au moins théoriquement, le droit légal de déterminer ce que doivent croire les membres d'une-association donnée; par exemple, le spectacle de la Chambre des Lords fixant la doctrine religieuse de l'Église libre d'Écosse est ridicule, c'est un empiètement que rien ne peut justifier. C'est une survivance du temps où l'Église avait cessé d'être un État, mais où l'on n'avait pas encore vu qu'un État ne peut à la fois se réaliser et conserver le caractère d'une Église. De même pour un syndicat. Si les membres d'un tel groupe décident que la représentation politique est une fonction qu'ils devraient chercher à appuyer, le remède pour ceux de leurs membres qui s'écartent de cette politique n'est pas dans les tribunaux de l'État, mais dans la démission. Dans sa sphère propre, toute communauté est, selon son degré de réalité. aussi originale et impérieuse que l'État lui-même. Rendre les pouvoirs de l'État supérieurs à ceux de tous les groupements n'est possible que si nous avons la certitude que les seuls droits par lesquels l'individu peut s'exprimer au mieux sont largement assurés à chaque membre de la commu-

C'est évidemment insinuer qu'il existe une différenciation dans la manière dont les droits sont actuellement assurés. C'est impliquer que les hommes ne participent pas également au gain comme au labeur de l'existence. Si nous pouvons dire que dans l'ensemble la personnalité humaine a des possibilités de s'exprimer plus largement qu'à aucune époque antérieure, il n'en reste pas moins que le nombre de ceux auxquels le bonheur est accessible dans un sens créateur est toujours misérablement restreint. En d'autres termes, ce n'est pas sans préventions que l'État insiste sur l'accession aux droits. Il ne juge pas impartialement entre ses membres. Sa décision penche en faveur des vrais détenteurs du pouvoir. Il tend à identifier ce qui est juste avec ce à quoi il est accoutume. Il ne distribue pas également les moyens—surtout la science et le pouvoir économique

— d'influencer la politique adoptée. Les opinions anciennes sur la liberté comme sur l'ordre ne peuvent guère être considérées comme un bienfait pour la masse des hommes. La richesse de la communauté s'accroît sans soulager leurs besoins avec discernement. Nos connaissances s'accroissent à pas de géant; mais ceux qui ont un accès direct à l'héritage intellectuel de la race ne sont encore qu'une portion minime du peuple. La religion a sans doute apporté à ses fidèles un réconfort inappréciable; mais elle n'a pas affecté, dans un sens vital, l'ordre social. La loi des riches, propriétaires terriens ou capitalistes industriels, s'est consacrée d'abord à accumuler la richesse, puis à en empêcher la diffusion. Tout le caractère de la vie sociale et, par conséquent, de l'Etat est avant tout déterminé par sa division en un petit nombre de personnes riches et un grand nombre dont la vie est précaire. Nous jouissons de l'ordre et de la sécurité. Mais cette sécurité signifie la protection de l'impuissance de la majorité, et l'ordre est surtout la défense d'une minorité contre les prétentions de cette majorité à une vie plus riche et plus pleine.

Les prescriptions de l'État ne sont donc jamais définitives. Le guide de notre conduite n'est pas la voix de l'autorité, sauf en tant que les effets de l'autorité tendent vers la réalisation du droit idéal. Un État doit donner aux hommes leur dû en tant qu'hommes avant d'exiger, justement du moins, leur loyauté. Et l'on peut soutenir qu'à une époque où la participation civique coïncide, en somme, avec la population adulte. l'épreuve de l'État devient plus sérieuse que jamais. Ceux à qui on a accordé le pouvoir politique finissent tôt ou tard par réclamer que ce pouvoir aboutisse à des droits. Ils cherchent par quelles institutions l'essence des droits peut être le mieux garantie. Ils veulent universaliser les privilèges, ou les abolir. Ils affirment que la liberté et l'égalité sont les corollaires inévitables d'un système démocratique. Ils s'efforcent de répandre ces idées dans toute la communauté, au moins jusqu'au point où le pouvoir de l'Etat est mis avec une justice relative à la portée de tous. En fin de compte, il est difficile de résister à de telles demandes : car, comme le fait remarquer Acton, il y a dans le peuple une réserve latente de pouvoir que peu de minorités ont assez de force ou de cohésion pour vaincre. L'État qui cherche à survivre doit donc se transformer continuellement selon les exigences des hommes qui ont des titres égaux à cette prospérité commune qu'il est de son idéal d'encourager.

Nous nous occupons ici, non pas de la défense de l'anarchie, mais des moyens de l'éviter. Les hommes doivent apprendre à subordonner leurs intérêts particuliers au bien-être commun. Les privilèges de quelques-uns doivent céder devant les droits de tous. On peut en effet soutenir que l'intérêt de la minorité est, de fait, l'avènement de ces droits, puisque la stabilité n'est assurée qu'à cette condition. Les aristocrates russes qui gagnent une existence précaire après avoir été les enfants gâtés de la fortune connaissent, comme les émigrés de 1789, la pénalité finalement subie quand la masse de l'humanité ne peut entrer en possession de son héritage. La garantie d'une civilisation stable, c'est que l'ensemble des hommes puisse avoir au moins le minimum sans lequel ils cessent d'être des hommes. Les droits sont des idées plus solidement armées que le despotisme le plus agissant; et ils sont surtout puissants dans une démocratie où le caractère universel de leur application est l'idée essentielle

sur laquelle ils se fondent. Il est possible, et peut-être même désirable, de conserver des degrés de liberté et d'égalité dans une civilisation démocratique. Mais il est certainement nécessaire que le minimum de liberté et d'égalité soit tel qu'il assure à chaque citoyen l'entière possibilité de se développer. Cette possibilité est actuellement trop rare. Un milieu sordide produit des enfants sordides et le fruit pourrit en mûrissant. La protestation contre les conditions modernes est le défi naturel d'hommes privés de ce qui donne à la vie sa raison d'être; et, comme le montrait Burke, on ne gagne vraiment rien à imputer à l'agitation ou aux complots la violence populaire. En général, l'homme est trop peu créature publique, la force dont dispose le gouvernement est trop puissante, pour permettre le succès de l'agitation ou du complot, sans une atmosphère d'instincts inassouvis qui aide à leur victoire. La pétition pour obtenir la reconnaissance des droits ne réussit à se faire entendre que si l'absence de ces droits se fait sentir comme une injustice. On peut retarder cette pétition, elle peut être temporairement rejetée; mais toute pétition qui se rattache vraiment aux instincts essentiels de l'homme doit, tôt ou tard, recevoir satisfaction. Réformer pour conserver, c'est, selon Macaulay, la lécon des grands événements.

On ne résoud pas ce conflit par l'argument que, dans une démocratie. le peuple a le pouvoir, et que quels que soient les droits légaux qui l'emportent, le peuple veut leur existence. Il existe une immense différence entre un pouvoir informé et conscient de sa force et un pouvoir si latent et si timide que ses possesseurs savent à peine qu'ils peuvent l'exercer. Des gens aussi ignorants que le corps civique moderne peut l'être grâce à notre système social s'en font une image qui les égare lorsqu'ils cherchent les raisons de leur malheur. Ils ne sont pas instruits à comprendre que les institutions sont des idées historiques dont l'utilité meurt lorsque disparaissent les circonstances qui les ont fait naître. Ils sont pour la plupart élevés dans une atmosphère d'infériorité. La soumission au destin est le seul article de foi auquel ils sont dressés à croire. Le mythe et la légende les entourent de toutes parts : et l'éducation moderne ne s'est pas encore efforcée de les rendre sceptiques. L'inégalité d'influence entre ceux qui défendent et ceux qui attaquent un système existant est donc immense. Les uns peuvent s'adresser à une réalité solide et tangible: les autres demandent à sauter dans un sombre hinterland, ce qui exige effort et imagination. On ne peut dire que les membres d'une démocratie possèdent leur pouvoir avant d'avoir été sciemment exercés à son usage. Nous en sommes encore loin.

C'est pourquoi la centralisation formidable de l'État moderne est à un tel point ennemie d'un système idéal de droits. Car ce n'est que là où le pouvoir est largement réparti qu'il existe un frein effectif pour ceux qui l'exercent. Multiplier les centres d'autorité, c'est multiplier les voies de discussion et ainsi encourager la diffusion d'une opinion saine et indépendante. Mais dans ce but, il est nécessaire de considérer l'ordre social comme un tout. Nous ne pouvons tenter de démocratiser l'ordre politique et nous en tenir là. Pour nous servir efficacement de l'instrument que nous avons créé, il faut démocratiser tous les pouvoirs auxiliaires qui affectent cet instrument de façon sensible. Par conséquent, tout ce qui se rapporte directement à ce minimum irréductible de droits que nous avons

discuté ne doit jamais être laissé à l'autorité d'une minorité. Un homme doit évidemment avoir des chances de pouvoir disposer de tout ce qui fait de lui, au moins d'une manière personnelle, un membre du corps civique; liberté et égalité sont donc à la base même du système politique.

Aucune des deux n'est une idée immuable. Chacune jouit d'une perspective particulière qui la rattache au milieu spécial d'un temps et d'un lieu déterminé. La liberté dans la France de la fin du xvre siècle, c'était surtout la possibilité pour un citoyen d'adorer Dieu à sa façon, tandis que dans l'Angleterre du xvu° siècle, elle signifiait avant tout l'absence de taxes arbitrairement imposées par le roi. Ce qui semble être l'essence permanente de la liberté, c'est que la personnalité de chaque individu se développe sans entrave de l'autorité ou de la tradition, afin de pouvoir harmoniser heureusement ses instincts. De ce point de vue, il est important que cette harmonie s'établisse d'elle-même. Les règles fixées par l'État ne doivent pas barrer le chemin d'un individu parce que distinct d'un autre. Elles doivent laisser place à l'essai et à l'erreur. Elles ne doivent pas punir indûment, comme maintenant, l'individu, parce qu'il n'a pas pris soin de choisir ses parents. En d'autres termes, l'égalité semble signifier la réduction au minimum des désavantages qu'impose notre ordre social actuel. Nous ne pouvons offrir des chances identiques. En général, le fils d'un Darwin aura plus de chances de s'intéresser à la science que le fils d'un courtier ou d'un tailleur. Du moins, pouvons-nous chercher à soustraire le fils d'un agent de change doué pour les sciences à l'obligation de vendre des valeurs. Nous pouvons faciliter à chaque membre de l'État l'épreuve de ce qu'il croît être ses aptitudes particulières. La plupart seront sans doute plus que satisfaits de la sécurité et de la routine. Notre tâche est d'assurer à nos pionniers les voies de l'invention.

Ш

Mais tout cela, dira-t-on, se cantonne sur les cîmes de la théorie. Montrer les principes qu'un État doit reconnaître s'il veut poursuivre son but est une chose; c'en est une autre très différente que de montrer comment ce but doit être atteint. Il est même facile d'affirmer que les Etats qui se maintiennent au-dessous de la moyenne des idéals que l'on croit, à certaines époques, réalisables, seront tôt ou tard attaqués jusque dans leurs fondements. Une telle déclaration du droit ne fournit pas une nomenclature des vrais droits qui exigent d'être reconnus, ni les institutions qui facilitent leur conquête. Cet argument, bien qu'important, est moins considérable qu'il ne paraît. Bien que nous ne puissions jamais déterminer avec précision le niveau auquel l'exigence des droits doit être satisfaite, nous pouvons au moins déduire de l'histoire les droits qui aspirent à être reconnus. Bien que nous ne puissions jamais dire qu'aucune institution définie doive aboutir à leur reconnaissance, nous pouvons du moins postuler que sans certaines institutions, les droits qui cherchent à s'exprimer n'y parviendraient jamais. C'est-à-dire que nous ne pouvons jamais assurer positivement la réalisation du but de l'État, mais au moins négativement, nous pouvons indiquer les conditions qui détruisent les chances d'une telle réalisation.

Ce qu'il faut affirmer dès le début, c'est que les droits ne sont pas uniquement matière à archives. Des parchemins moisis leur donneront sans doute plus de sainteté: ils n'en garantiront pas la réalisation. Le premier amendement à la Constitution américaine assura légalement la liberté de parole et de réunion pacifique; le quatrième amendement assura légalement le citoyen que l'on ne ferait de perquisitions chez lui qu'en vertu d'un mandat de presomption; le huitième amendement assura légalement le citoyen contre un cautionnement excessif. Mais en une seule semaine d'hystérie l'action du pouvoir exécutif annula tous les amendements 4 ; et le quinzième amendement, qui demandait l'égalité pour les citoyens de couleur du Sud, n'a jamais été appliqué ni par l'exécutif, ni par les tribunaux. Des cas comme Ex Parte O'Brien 2 en Angleterre et le cas Pluchard 3 en France tendent à prouver que le maintien des droits est plus une question de coutume et de tradition que d'enregistrement solennel. Cela n'implique pas que ce dernier soit sans valeur. Il est toujours précieux de pouvoir attaquer l'exécutif en vertu d'une loi qu'il a clairement enfreinte; et l'acte écrit sert toujours à rappeler à un peuple qu'il a eu à lutter pour ses droits. Mais au moins en définitive, ce n'est qu'un défi conscient qui réussira à détourner de son but un gouvernement prêt à agir illégalement. C'est la fierté des citoyens qui, plus que la lettre de la loi, est leur sauvegarde la plus réelle.

La protection nécessaire ne se trouve pas non plus dans cette séparation des pouvoirs que Locke et Montesquieu croyaient tous deux être le secret de la liberté 4. Cette doctrine classique se constitue la gardienne de cette vérité essentielle que plus le judiciaire est indépendant, plus efficaces sont les sauvegardes des droits; mais puisqu'en fin de compte tout judiciaire est nommé par l'exécutif, son indépendance est rarement complète. La séparation des pouvoirs met un frein à l'extension exagérée de la sphère réservée à chaque autorité, mais elle ne détermine pas la qualité et l'étendue des pouvoirs attribués. Du reste, il n'est pas possible de définir avec précision les limites bornant les trois sections entre lesquelles on a coutume de partager les pouvoirs de l'État. Les juges sont forcés de faire la loi ; quand des législatures confirment la nomination à un emploi, elles agissent dans la sphère de l'exécutif; et le pouvoir de décret de l'exécutif moderne n'est pas seulement législatif, mais il a atteint des dimensions plus considérables que celui du Parlement lui-même ⁶. Séparer les pouvoirs avec la précision théorique de la Constitution américaine pourrait les rendre plus confus que clairs. Au mieux, une telle séparation est purement un indice de compétence; mais l'emploi de l'indice dépendra de l'ambiance prédominante de l'État donné. C'est la législature de l'Italie moderne qui a fait de Mussolini un pouvoir législatif et exécutif à la fois.

En résumé, le problème de la mise en pratique des droits apparaît mieux

^{1.} Cf. L. Post. The Deportations Delirium.

^{2. (1923) 2} K. B. 13, 361.

^{3.} Sirey. 1910, p. 1029.

^{4.} Sur cette question générale, voir Artur, Séparation des Pouvoirs, et Fairlie, The Separation of Powers, dans la Michigan Law Review, 1922.

^{5.} Cf. J. Holmes, dans Jensen v. Southern Pacific, et B. Cardozo, The Nature of the Judicial Process., lect. 111.

^{6.} Cf. CARR. Delegated Legislation, lect. I.

en discutant les droits particuliers. Nous pourrons alors édifier sur leur ensemble un système de limitations du pouvoir de l'État. Une telle méthode sert plusieurs fins. Elle indique tout d'abord la position qu'occupe l'individu dans la communauté. Elle montre ce qu'il doit posséder s'il veut contribuer d'une manière active au fonds commun de propriété. Elle élucide ensuite le sens de la liberté et de l'égalité. Quand nous savons quels droits nous désirons conserver, nous sommes mieux placés pour juger les institutions positives que ces concepts impliquent. Et enfin, définir le cadre des droits particuliers, c'est indiquer, au moins de façon générale, le caractère nécessaire de la structure politique. Avec un tel cadre, nous pouvons commencer à esquisser la manière dont le pouvoir coordinateur de l'État devrait s'organiser. Nous verrons que l'État, sur ce plan, est surtout une communitas communitatum, et non le couronnement d'une structure hiérarchique. Ce n'est pas un corps d'où dérivent d'autres corps; sa parenté avec eux n'est avant tout que ce que la jugent les citoyens sur la base de droits moraux. Son autorité dépend donc de la façon dont il maintient ce système de droits. Ceux-ci ne sont donc pas nés de l'État, mais avec lui. Ils sont la condition première de laquelle dépend sa qualité au moins, mais non son existence. Non pas son existence, disons-nous, car un État peut bien, comme la Russie tsariste, aller à l'encontre de toute justice et toutefois se maintenir pendant longtemps sans opposition sérieuse.

Rappelons nous d'abord ce qu'implique une théorie des droits à laquelle nous voulons donner une expression concrète. Un Etat, a-t-on prétendu, est une société territoriale, divisée en gouvernement et en sujets. Il existe, il exerce une autorité, il exige la fidélité afin que ses citoyens puissent se réaliser au mieux. Pour cette fin, ils ont des droits. Ceux-ci sont définis comme les conditions sans lesquelles nul citoyen ne peut espérer réaliser le meilleur de lui-même. Donc, évidemment, les droits ne sont pas créés par la loi, mais en sont la condition première. Ils sont ce que la loi cherche à réaliser. Les institutions sont donc bonnes ou mauvaises selon qu'elles échouent ou qu'elles réussissent à rendre réels les droits. Derrière ces conceptions, la société est envisagée comme un système de moi finis, chacun unique, et précieux en raison de son caractère unique. Ce moi cherche à s'incarner dans une société dont la cohésion menace le maintien de son individualité spéciale, sauf lorsque la sauvegarde de ses droits lui permet de modeler son propre mode d'expansion. Les droits qu'il possède ne sont pas une prétention vide et formelle. Il les possède pour que l'expression de la diversité porte au maximum la richesse de l'effort social. Il a des droits parce que qu'il a des devoirs. Notre société est une société organique dont la solidité se mesure aux services qu'elle peut rendre. Et les services sont personnels. C'est l'effort voulu et conscient fait par chaque moi de chaque génération qui rend possible l'accroissement de notre héritage social. Nous nous justifions, non par ce que nous sommes, mais par ce que nous pouvons devenir. Nous expérimentons avec nos facultés. Nous forgeons un milieu dans lequel ces facultés s'assurent un champ toujours plus vaste. Le citoyen a le droit de travailler. Il est né dans un monde qui, s'il est rationnellement organisé, ne lui permet de vivre qu'à la sueur de son front. La société doit lui fournir l'occasion de remplir cette fonction. Le laisser sans accès aux

movens d'existence, c'est le priver de ce qui rend possible l'expression de sa personnalité. Cela ne signifie pas le droit à un travail particulier. Un premier ministre renversé n'a pas de droit à être pourvu d'un travail de caractère identique. La société ne peut fournir à chacun le choix de l'effort à faire. Elle ne peut d'aucune manière définitive mettre un accent indu sur des occupations qui portent en elles une dignité spéciale de récompense. Elle a besoin d'une reserve de biens et de services pour conserver son existence. Le droit au travail ne peut rien dire de plus que le droit à être occupé à produire une part de ces biens et de ces services. Donc, par ailleurs, l'homme privé de l'occasion d'apporter sa contribution a le droit de prétendre à l'équivalent de cette occasion. Et puisqu'il est clair qu'aucune société ne pourrait à la longue supporter le coût de cette indemnité payée à une grande quantité de ses membres, il s'ensuit que le principe de l'assurance contre le chômage s'intègre dans la conception de l'État. Il faut, tous les ans, nous abstenir de consommer une certaine proportion de ce que nous produisons, afin que, aux années de disette, ceux qui, de facon temporaire ou permanente, sont privés de l'occasion de travailler, ne puissent être également privés des moyens de vivre. Comment un tel système d'assurances doit être organisé au mieux, c'est là, malgré toute son importance, une question de détail plutôt que de principe. L'essentiel, c'est d'admettre que, pour s'exprimer au mieux, l'homme doit travailler, et que l'absence de travail entraîne la nécessité de réserves jusqu'à ce que le remploi lui offre à nouveau l'occasion de travailler. Ce que l'on propose ici, ce n'est pas de défendre le parasitisme, mais de reconnaître que l'accomplissement d'une fonction est inhérent à la nature de la vie sociale.

L'homme n'a pas seulement le droit de travailler. Il a aussi le droit d'être payé selon son labeur. Selon le travail accompli, il doit être en mesure de s'assurer les moyens d'acquérir le niveau de vie sans lequel le civisme créateur est impossible. Sur ce point on ne peut fixer de chiffre. Il lui faut la nourriture qui le maintient physiquement apte, des vêtements et un logis qui lui permettent de débuter dans la vie au moins à un niveau où son énergie ne soit pas entièrement absorbée par le seul souci des besoins purement physiques. Il lui faut les modestes aises qui font de la vie quelque chose de plus qu'une mesquine satisfaction de besoins sans beauté. Le droit à un salaire convenable n'est pas l'égalité de revenus, mais signifie qu'il doit y avoir le nécessaire pour tous avant le surpersu pour quelques-uns. Le contraste, dans le monde moderne, entre ceux qui n'ont jamais connu de maison et de repas convenables, de vêtements suffisants pour les protéger contre les éléments, et ceux qui n'ont jamais connu de privations, est intolérable.

Moralement au moins, ce n'est pas répondre à cette exigence que de soutenir que la productivité mondiale rend impossible la réalisation de ce droit. La preuve statistique qu'une division égale des produits de l'industrie n'améliorerait guère la condition des travailleurs in'est que la condamnation du système actuel de production. Elle signifie seulement que la méthode requise pour nos fins est différente de celle que nous utilisons maintenant. Elle signifie qu'il faut réorganiser les moyens de production afin qu'ils puissent satisfaire les exigences des hommes. La réali-

^{1.} A. L. Bowley. The Division of the Product of Industry.

sation de ce droit englobe évidemment aussi le grave problème de la population. Il faut enchaîner le « démon » de Malthus si nous voulons répondre à nos besoins. Il faut accroître notre nombre selon notre capacité de satisfaire les droits de ce nombre à un niveau de vie suffisant. Il est important de montrer ici combien le problème de la population touche de près au niveau de vie. Où apparaît la présence du nombre, là aussi l'indigence humaine est la plus effrayante 1. Dès que le niveau de vie suffit à rassasier l'appétit purement matériel, le nombre d'enfants cesse d'être une source de dépression économique. Il semblerait logique d'inférer que plus vite nous reconnaîtrons la justesse de cette adaptation, plus vite nous réaliserons la condition effective de sa conservation.

Mais, dira-t-on, même en supposant que nous puissions régler le problème de la population, on peut toujours douter que la productivité industrielle suffise à résoudre le problème de ce niveau irréductible. La réponse à ce scepticisme est pour le moins double. Notre organisation industrielle n'a pas, jusqu'ici, cherché à répondre à une demande de ce genre. Elle a cherché à satisfaire le possesseur capitaliste, elle a cherché à assurer, non la fonction de service, mais celle d'acquisition. Nous ne savons pas de quoi est capable notre système industriel avant de l'organiser pour l'utilité, et non pour le profit. Quiconque étudie, par exemple les conditions de l'industrie du charbon en Grande-Bretagne sera terrifié par le gaspillage qu'implique la technique actuelle de la propriété. Quiconque considère le caractère empirique et irrationnel de l'homme d'affaires moderne s'apercevra combien il est mal préparé à s'acquitter de sa tâche. Nous exigeons de l'homme de loi et du médecin des preuves de compétence; de l'homme d'affaires on n'exige rien que de posséder la propriété ou de pouvoir obtenir du crédit. Nous n'admettons pas qu'un médecin passe sa clientèle à son fils si ce fils n'a pas obtenu les titres nécessaires, mais le fils d'un homme d'affaires peut succéder à son père dans son entreprise sans souci de la qualité de son esprit ou de ses connaissances techniques. Nous ne prenons aucune mesure pour diriger le flot du capital vers une production socialement nécessaire. Nous cherchons rarement — il y a d'honorables exceptions — à intéresser à la production les travailleurs manuels. Nous commençons seulement à nous rendre compte que des recherches de procédés manufacturiers peuvent les améliorer aussi sûrement que la science a accru le pouvoir de destruction de la guerre moderne. En somme, jusqu'à ce que l'expérimentation du caractère et de l'organisation industriels s'effectue à une échelle beaucoup plus vaste que celle que nous avons connue jusqu'ici, ce que nous devons tenter de réaliser, c'est l'application de niveaux adéquats pour ceux qui vivent de ces résultats.

Et ce n'est pas tout. S'il était vrai que la productivité industrielle n'offre pas l'espoir d'un niveau de vie suffisant pour tous les citoyens, nous nous trouverions devant un dilemne que peut-être Hobbes seul dans l'histoire de la philosophie politique aurait eu le courage d'affronter. Dans cette éventualité, ou bien la fonction sociale doit être une lutte aveugle pour acquérir, sans souci de but moral, ou bien les gens aptes devraieut être

choisis selon des principes rationnels. Dans le premier cas, toute philosophie politique serait superflue. Nous pourrions, en effet, avoir un art politique apparenté aux maximes de Machiavel, mais complètement dénué de sens moral. Dans le deuxième cas, le système actuel se condamnerait lui-même. Car nul ne pourrait sérieusement prétendre que les récompenses de l'État moderne sont réparties selon des principes évidents. Elles ne sont pas dans l'ensemble une ristourne aux caractères, aux capacités ou aux services rendus. Les hommes réussissent parce qu'ils ont choisi leurs parents avec prévoyance, ou parce qu'un produit qu'ils fabriquent se trouve satisfaire la demande publique. La différence incommensurable de récompense accordée à un grand artiste comme Meredith et à un grand fabricant de pilules comme Sir Joseph Beecham témoigne au moins que la méthode d'évaluation ne procède pas actuellement d'un système rationnel.

Certes, le fait est que nous avons si peu essayé de diriger consciemment l'organisation sociale due nous avons à peine cherché à en pénétrer les principes. Si nous partons de la supposition que nous devons, soit pendant un temps satisfaire les instincts fondamentaux de l'homme, soit côtoyer le désastre, il devient évident qu'il faut organiser les méthodes de production dans le dessein de satisfaire ces instincts fondamentaux. Il faut donc mettre un terme à l'anarchie du plan moderne. Nous ne pouvons, sur la simple réalité des intérêts personnels et égoïstes, assurer une société bien ordonnée. Sur des combinaisons machinées, comme nous l'avons récemment appris en détail¹, pour imposer un chantage financier aux besoins sociaux, nous n'assurerons jamais un service conçu selon la justice. Ou bien il faut que l'État dirige la puissance industrielle dans l'intérêt de ses citoyens, ou bien le pouvoir industriel dirigera l'État dans l'intérêt de ses possédants. Le premier besoin des masses est de se convaincre du droit d'être convenablement rémunérées de leur effort. Le premier principe de l'organisation industrielle est, par conséquent, un système d'institutions tendant vers cette fin.

Nous discuterons plus loin des formes que pourraient prendre de telles institutions. Qu'il suffise ici d'indiquer certaines des possibilités évidentes qu'elles impliquent. L'État doit être considéré comme le protecteur des niveaux de vie industriels. Il doit diriger les opérations du capital au moins pour obliger les bénéfices à rester proportionnés au taux de salaires suffisants. De même qu'une législation stricte interdit la vente des vivres falsifiés, une législation également stricte doit interdire le paiement de salaires inférieurs à un niveau de vie raisonnable. Déjà dans le système des Trade-Boards en Grande-Bretagne² et dans la législation des salaires minimums aux États-Unis³, nous voyons poindre au moins la reconnaissance de ce principe. Ce qu'il indique en théorie, c'est la restriction à une zone déterminée du champ ouvert à la liberté de contrat. L'industrie, selon l'expression de Sir Frederic Pollock, est considérée comme une profession dangereuse que l'on ne peut adopter sans conditions. Les hommes ne peuvent s'accorder pour travailler ou pour rému-

^{1.} Comme l'ont clairement montré des enquêtes telles que celles de Booth et Rowntree.

^{1.} Cf. Report of the Committee on Trusts (Great Britain), 1918.

^{2.} DOROTHY SELLS. The British Trade Boards System.

^{3.} Cf. le témoignage recueilli par le Professeur Frankfurter dans Stetteler v. O'Hara, publié à part par la ligne nationale des consommateurs, à New-York.

LES DROITS

nérer le travail qu'au-dessus du niveau de récompense que l'État juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Le minimum ainsi fixé variera évidemment avec le temps et le lieu, bien que l'on puisse espérer que le développement du contrôle international tendra à faire du niveau de l'État le plus élevé le niveau général de la civilisation. Mais aucun État ne permettra aux hommes d'affaires de diriger une entreprise où le prix de l'effort ne peut être rémunéré que par le sacrifice des conditions civiques essentielles. Le travailleur vaut son prix parce qu'il est un être humain. Il doit recevoir la récompense qui lui rend possible l'expression de son humanité.

Rien de tout ceci, pourrait-on ajouter, n'implique soit une méthode uniforme, soit une technique identique de paiement; cela implique seulement la fixation de salaires suffisants comme base de l'entreprise industrielle. On peut exiger l'inégalité de paiement au-dessus de ce niveau si l'on veut stimuler suffisamment l'effort. La persistance de l'habitude rendra sans doute nécessaire pendant longtemps l'application de taux différents aux capacités plus rares d'une minorité. Ce dont nous semblons avoir besoin, partout où la chose est possible, c'est du paiement, au moins pour le labeur manuel, d'un salaire de base qui offrirait le nécessaire, et d'un tarif aux pièces en échange de l'effort dépassant un niveau moyen. Dans ce cas, ce qui est évidemment de la première importance, c'est de s'assurer qu'une autorité impartiale fixe ce niveau. On ne peut laisser ce soin ni à l'employeur, puisqu'il est de son intérêt de fixer le niveau trop haut, ni à l'ouvrier qui, de même, tendrait à le fixer trop bas. Il nous faut un corps extérieur capable de trouver le moyen de rémunérer chacun selon ses capacités. Mais si ces capacités sont remarquables, on ne peut les satisfaire qu'après avoir pourvu aux besoins généraux.

Le corollaire évident du droit à un salaire suffisant est le droit à un nombre d'heures de travail raisonnable. C'est la pensée qui fait de l'homme un citoyen. Il doit donc répartir ses heures de travail de manière à avoir des loisirs créateurs. Il y a évidemment une limite physiologique à l'énergie qu'un homme peut se permettre de dépenser. Mais il y a une limite civique à ce que l'État peut lui permettre de dépenser dans son propre intérêt. Ceux qui consacrent leur énergie au service d'une machine se disqualifient, comme le comprit Aristote, pour les tâches plus nobles de la vie, à moins d'avoir assez de loisirs pour être autre chose que les serviteurs de la machine. Certainement la frustration de la personnalité qu'impliquaient les longues heures de labeur caractéristiques du début du xixe siècle, par exemple, apparaît clairement à ses résultats. Hommes et femmes revenaient de leur travail quotidien incapables de penser et même de sentir. Leurs machines étaient leurs maîtres. Ils n'avaient pas de loisirs où ils pussent se retrouver. Le droit aux heures de travail raisonnable est le droit de découvrir le pays de la pensée. C'est la clef de l'héritage intellectuel de la race.

L'interprétation de « raisonnable » dans l'étude de ce droit n'a rien de fixe; son contenu dépendra de la technique de la production à tout moment donné. Il est certain que dans un monde aussi complexe que le nôtre, la journée de huit heures est devenue le maximum de ce qu'un travailleur manuel peut donner sans cesser de comprendre la vie qui l'entoure. Il sera presque certainement possible de diminuer ce maximum

au fur et à mesure des progrès de l'invention mécanique; l'application de la science à l'industrie n'a après tout, que cent cinquante ans d'âge. Mais quelles que soient les améliorations que nous puissions en attendre ici. l'idée d'un tel maximum est indispensable. Un homme doit pouvoir espérer, écrire ou peindre, administrer ou enseigner, même être employé aux métiers manuels où le facteur personnel est important, et rester malgré tout conscient de ses pouvoirs créateurs; partout où il peut faire montre d'esprit d'initiative, l'effet annihilant du labeur est atténué, d'où un gain lié à son utilité sociale. Mais dès que la sphère de son effort est surtout la répétition d'une routine mécanique, l'évidence prouve qu'un tel labeur est un obstacle au bonheur. Il cesse d'être capable d'expérimenter par lui-même. Le monde extérieur n'apparaît pas comme un mystère à approfondir. Il ne désire plus qu'endormir ses sens, trouver, rarement dans le domaine de la beauté, les moyens d'oublier la fatigue de son labeur. Tous ceux qui ont lu la description de l'ouvrier d'usine à la période de début de la révolution industrielle, comprendront comment la fatigue s'exprimait dans des termes d'une grossièreté brutale, funeste à cette perception fine et libre qui vient à ceux dont les facultés créatrices trouvent à s'exprimer.

Mais il ne suffit pas, du côté industriel, de limiter les heures de travail ni d'adapter la récompense de l'effort aux besoins primordiaux de la vie. L'homme pourrait posséder ces deux droits et rester enchaîné par les conditions de son travail. Toute théorie des droits dans l'État moderne doit considérer ce qu'implique l'industrialisation sur une vaste échelle. Elle doit se rendre compte que l'institution de la propriété privée, dont nous examinerons plus loin les conséquences, laisse la direction du mécanisme industriel aux possesseurs du capital, et que la liberté individuelle n'est plus possible, comme au temps où le simple artisan travaillait pour un patron. Il est évident que, sur un tel plan, nous devons empêcher cette possession du capital de dégénérer en dictature. De la même façon que l'évolution de l'autorité politique s'est occupée de fixer des limites à l'exercice du pouvoir, de même a agi l'autorité économique. C'est-à-dire qu'il existe un droit de s'occuper de la direction de l'industrie comme il existe un droit de s'occuper de la direction de la politique. En un sens aussi important que celui auquel faisait allusion Lincoln, nul État ne peut survivre qui est à moitié esclave et à moitié libre. Le citoyen en tant que force industrielle doit recevoir de quelque manière le pouvoir de participer aux décisions qui le touchent en tant que producteur, s'il veut être en mesure d'accroître au maximum sa liberté.

Il ne faut pas par trop accroître le pouvoir qu'il recevra. Il faut que le travail du monde se fasse; et le nombre de gens susceptibles de trouver un intérêt sincère à leur labeur journalier est probablement plus restreint que certains se plaisent à l'imaginer. Ce que nous pouvons certainement atténuer, c'est le pouvoir illimité que confère la possession du capital. Nous pouvons rendre la discussion obligatoire, par exemple, avant le renvoi d'un ouvrier. Nous pouvons rendre la discussion obligatoire avant d'opérer des changements dans la technique de la production. Nous pouvons fonder des institutions dans lesquelles les ouvriers sont représentés

^{4.} Cf. J. L. et Barbara Hammond, The Town Labourer and the Skilled Labourer.

LES DROITS

pour l'administration de l'industrie, et l'on sera tenu de s'en rapporter à elles pour fixer la méthode industrielle. Nous pouvons universaliser les modèles exigés de la direction industrielle, et donner aux ouvriers la part que nous voudrons à la fixation de ces modèles. Nous pouvons transformer le pouvoir du capital industriel qui, au lieu de devenir le légataire universel de l'industrie, recevrait selon un accord une rémunération déterminée pour ce service. De même que le porteur d'obligations du Trésor n'a aucun contrôle, comme tel, sur la politique gouvernementale, de même on pourrait empêcher les prêteurs de capital d'intervenir dans la direction d'une entreprise industrielle. Ce que l'on soutient ici, c'est que le système actuel de propriété privée n'implique pas du tout la technique actuelle de la direction industrielle, alors que cette technique, surtout avec son incompétence pour engager et renvoyer, est simplement une forme atténuée de l'esclavage. Le droit à un gouvernement représentatif dans l'industrie est le droit aux moyens par lesquels la personnalité de l'ouvrier peut, dans le labeur nécessaire de la vie, trouver son expression. Dans un système démocratique, il est impossible de conserver la liberté politique avec une autocratie industrielle, et cela d'autant plus clairement quand le système de propriété dirige si largement la substance de la politique de l'État.

On a défini le civisme la contribution du jugement éclairé de l'individu au bien public. Il s'ensuit donc que le citoyen a droit à l'instruction qui le rendra apte aux devoirs civiques. On doit lui fournir les instruments qui rendent possible l'intelligence de la vie. Il doit être capable d'exprimer explicitement ses besoins, le sens de ses expériences. Il n'est pas dans l'État moderne de division plus fondamentale que celle qui sépare ceux qui ont la haute main sur le savoir et ceux qui ne l'ont pas. Par la suite, le pouvoir est à ceux qui peuvent formuler et saisir les idées. En admettant qu'une telle faculté se trouve très inégalement répartie, il y a cependant, répétons-le, un niveau minimum d'instruction au-dessous duquel nul homme d'intelligence moyenne ne doit pouvoir tomber. Car à moins de pouvoir suivre intelligemment la marche de la politique, ce qui fait ma vie s'effectuera sans que ma volonté trouve l'occasion d'y collaborer. « En tout premier lieu, a dit Antiphon le Sophiste, je place l'instruction »: certes, dans le monde moderne, le citoyen qui en est dépourvu est condamné à devenir l'esclave d'autrui. Il ne sera pas capable de convaincre ses semblables. Il ne saura pas contenir sa nature dans les sentiers par lesquels elle est plus apte à voyager. Il n'atteindra pas toute la hauteur de sa personnalité. Il traversera la vie, être rabougri dont la raison n'a jamais ordonné les instincts en une expérience créatrice.

Le droit à l'instruction ne signifie pas le droit à une préparation intellectuelle identique pour tous les citoyens. Il suppose la découverte des capacités et l'adaptation de l'enseignement offert au type de capacité reconnu. Il serait évidemment stupide de donner une instruction identique à Meredith et à Clerk-Maxwell. Mais non moins évidemment, il y a un niveau minimum au-dessous duquel nul citoyen ne peut tomber s'il veut utiliser les instruments intellectuels nécessaires à notre civilisation. Il doit être entraîné à juger. Il doit apprendre à peser les témoignages. Il doit apprendre à choisir entre différentes alternatives. Il faut qu'on lui fasse sentir que de ce monde il peut, par son esprit et sa volonté, façonner et le cadre et la substance.

Et l'on peut dire ici que tout examen des différents niveaux atteints par les États Modernes révèlera leur insuffisance. L'enfant, poussé dès quatorze ans dans une industrie dont l'organisation n'admet guère d'initiative que chez la minorité dirigeante, a peu de chances d'être préparé à utiliser convenablement son intelligence innée. Un esprit de premier ordre peut échouer à exprimer ses facultés simplement parce qu'on ne l'a pas instruit jusqu'à l'en rendre conscient. Il se peut que le génie fasse toujours son chemin quelle que soit l'éducation reçue, ou en dépit d'elle, mais le talent de l'homme moyen doit être soigneusement cultivé pour porter ses fruits normaux.

Un système démocratique, a-t-on dit, est celui où la volonté du citoyen moyen trouve des voies d'accès directes aux sources du pouvoir. Il existe donc un droit au pouvoir politique. De ce droit en dérivent trois autres. D'abord, le droit de vote, de quelque façon qu'il soit organisé. Tout citoyen adulte a le droit de désigner les personnes auxquelles il désire confier la tâche du gouvernement. Ce droit implique évidemment le choix des institutions. La base du droit de vote peut être industrielle ou géographique; les citoyens peuvent même, selon le désir de Hare, se grouper à leur gré. Je démontrerai plus loin que pour les décisions politiques ultimes la méthode géographique présente le plus d'avantages; à cet égard, il suffit d'affirmer l'existence du droit universel. Le sexe ni la propriété, la race ni la croyance ne devraient empêcher le citoyen de contribuer au choix de ses gouvernants. Si l'on prétend que son choix est souvent erroné, on répondra que la démocratie vit par un système d'essais et d'erreurs. Si l'on dit qu'il a rarement les connaissances nécessaires pour faire un choix raisonné, on répondra que c'est alors à l'État d'organiser à son profit l'accès à ces connaissances. Car, on l'a déjà montré, lorsque le corps des électeurs est limité, la prospérité réalisée néglige généralement celle des personnes exclues. On n'a trouvé aucun critérium nous permettant de limiter le droit de vote de telle sorte que sa possession nivelle les vertus civiques. Limité aux propriétaires, il fut désastreux pour ceux qui ne possédaient rien. Limité à une croyance ou à une caste, il comporta toujours un privilège pour cette croyance ou cette caste. Même le critérium de l'instruction de Mill' ne répond pas, au delà des connaissances élémentaires, aux qualités requises. Par exemple, un historien parfaitement habile à disséquer une charte ancienne peut complètement manquer de bon sens lorsqu'il s'agit de décider des mérites d'une réforme douanière. Un savant dont les découvertes rendent possible le développement de la télégraphie transocéanique peut n'être d'aucun service lorsqu'on en vient à la réalisation pratique de ses idées 2. Il est certain que, dans l'état actuel de notre science de la nature humaine, nous ne possédons aucune certitude autorisant à fixer des limites quelconques.

Mais il ne suffit pas d'admettre un droit général et illimité au vote. Je vote afin de choisir mes gouvernants. Je décide entre les points de vue que je suis, jusqu'à un certain point, préparé à apprécier. Mais de même qu'on ne peut recruter ceux qui choisissent dans aucune classe spéciale

^{1.} Gouvernement représentatif, chap. vin.

^{2.} E. St. J. Hankin. The Mental Limitations of the Expert.

de la société, de même ceux qui sont choisis ne peuvent appartenir à aucun groupe limité. Il nous faut tout d'abord des gouvernants pourvus de la plus large expérience possible. Nulle classe ne peut jamais légiférer avec succès pour une autre, car nulle classe n'en est digne. L'absence de limites importe plus qu'aux époques antérieures, pour la simple raison que confier le pouvoir à l'ensemble du peuple signifie inévitablement un examen plus strict qu'autrefois des résultats de la législation. De plus, il est clair que limiter le droit à participer à l'exercice du pouvoir est toujours, au moins finalement, limiter le nombre de ceux qui participent à ses bienfaits. Ainsi, l'exclusion du vote des non-conformistes a laissé une empreinte particulière sur le caractère des vieilles Universités de Grande-Bretagne. Les mœurs politiques des propriétaires fonciers en Angleterre ont profondément affecté les méthodes fiscales. L'expérience historique finit par montrer que le droit de représenter devient la conséquence logique du droit de choisir.

Cela ne veut pas dire que n'importe qui, en dépit des qualités qui lui manquent, puisse être candidat sans conditions. Les droits, on l'a souligné, sont toujours relatifs aux fonctions; et l'on ne voit pas pourquoi ce qu'implique la fonction de représentation n'en définirait pas les conditions. Tant que les limites fixées ne pèsent pas inégalement sur les différents groupes de la population, elles sont défendables si elles visent à l'amélioration de la fonction en question. Un exemple illustrera ceci : l'aristocratie anglaise a pris l'habitude d'envoyer de bonne heure ses fils à la chambre des Communes. Leur formation était souvent inexistante : leurs aptitudes étaient mal connues; mais le pouvoir de la famille a souvent suffi à trouver les moyens d'accès au Parlement. Ce système a évidemment montré de réels avantages : des cas comme ceux de Fox et du jeune Pitt prouvent qu'il n'a pas été dépourvu de vertu. Mais on n'empièterait pas sur le droit d'éligibilité à la Chambre des Communes en le faisant dépendre, par exemple, de trois années de service dans un organisme public local. Il serait parfaitement légitime de considérer que servir à l'assemblée législative centrale a des conséquences si importantes qu'il faut faire preuve d'aptitude et d'expérience avant d'être admis au droit de représenter. Une condition de ce genre serait également imposée à tous les membres de la société, et ne favoriserait aucun groupe spécial. Si l'on peut ainsi améliorer l'usage d'un droit, il n'est pas nécessaire de le regarder comme affaibli ou détruit par là. Nulle démocratie n'a les moyens de négliger les sources éprouvées de bons et loyaux services. C'est la base de sa vie. En cela, elle diffère de la monarchie comme de l'aristocratie, puisque celles-ci apportent à leur maintien un certain mystère qu'une démocratie exclut. Ainsi une monarchie peut, comme dans la France du xvmº siècle, faire aimer ses institutions, même désuètes, tout simplement parce quelles sont mal connues. Elle soustrait ses fondations au choix populaire, alors qu'une démocratie se base sur la nécessité d'analyses publiques. Donc les droits du citoyen sont inévitablement circonscrits par les besoins de la communauté dont il fait partie. Ce qu'il est autorisé à exiger, c'est que ces conditions pèsent également sur tous les autres citoyens.

Le droit d'être choisi comme représentant implique aussi bien le droit d'être choisi pour un poste politique. Nous ne prétendons pas, il faut le remarquer, que le droit de voter implique le droit de choisir plus que

les représentants d'une assemblée politique. Choisis ainsi, il ne peut y avoir de limite au droit d'être choisi comme membre d'un gouvernement. Mais l'expérience des systèmes démocratiques n'ajoute aucun poids à la croyance en un pouvoir électoral multiple. Un gouvernement direct de cet ordre, par le choix des hommes ou des mesures, peut avoir fonctionné avec quelque succès dans la sphère restreinte de l'État-Cité. Là, un homme pouvait sincèrement compter être connu de ses voisins, et un jugement fondé sur une intimité réelle devenait possible. Il n'en est pas de même pour les États de dimensions modernes. Même le plébiscite de la République américaine aboutit au choix d'un gouvernement qui se distingue par des qualités plutôt négatives que positives. Le système peut produire un Lincoln, mais c'est par hasard plutôt que par choix. Il est nécessaire que le chef de l'État moderne soit choisi par des hommes familiers avec sa pensée, et qui l'aient mis à l'épreuve dans la camaraderie intime de la politique quotidienne. Ils feront eux aussi des erreurs, comme le prouvé le cas de Lord Goderich. Mais la méthode indirecte offre plus de chances de reconnaître les qualités que la méthode directe. Ceci a été mis en complète évidence dans ceux des États américains où le judiciaire est élu par le peuple. Et puisqu'il choisit ceux parmi lesquels seront pris les chefs, cette restriction n'est pas une limite impliquant un privilège pour quelques-uns. L'égalité est là, si le chemin qui y accède est plus abrupt.

Un système politique dont le pivot est le droit du citoyen à articuler ses besoins se trouve dans l'évidente nécessité de sauvegarder son droit à se faire entendre. Il doit donc y régner la liberté de parole dans toute son intégrité. Quelle est la substance d'un tel droit? Ce ne peut être uniquement la protection de l'homme en tant qu'orateur, car la parole est trop mêlée à l'action pour en être dissociée. Ce ne peut être non plus la protection de l'homme en tant qu'individu, car nombre de ses propos essentiels viennent de ses entretiens avec autrui. La liberté de parole est un droit qui nécessite une définition selon la fonction qu'il cherche à servir. Le droit civique de l'homme est, comme je l'ai soutenu, le devoir de contribuer par son jugement éclairé au bien public. Il ne peut apporter cette contribution si une pénalité s'attache à l'expression de sa pensée. La condamnation des poursuites pour délit d'opinion est peut-être la leçon la plus claire de l'histoire. Les barrières impalpables des mœurs et des préjugés suffiront toujours à détourner les hommes de l'originalité s'ils ne possèdent pas des qualités extraordinaires. Permettre à un homme de dire ce qu'il pense, c'est donner à sa personnalité le seul moyen ultime de pleine expression, et à son droit civique le seul moyen moral adéquat. Agir autrement, c'est favoriser les défenseurs du statu quo, et ainsi diriger les activités humaines vers des voies souterraines, donc dangereuses, ou bien abolir l'expérience non moins autorisée qu'une autre à analyser publiquement sa signification.

En général, le monde occidental en est venu, hors de la politique, à accepter la liberté de parole. L'on peut maintenant être athée ou cubiste sans crainte de pénalité légale. On ne semble pas toutefois se rendre compte que la liberté religieuse ne peut être complète tant qu'un État conserve des rapports spéciaux avec une Église particulière. Car dans ce cas, malgré la loi, un prestige spécial s'attache forcément à ceux qui lui appartiennent. Si l'État donne son approbation à une doctrine religieuse

déterminée, il favorise cette doctrine, même si ce privilège ne prend pas la forme d'institutions. Si l'Église d'Angleterre était séparée de l'État, la théologie anglicane ne pourrait s'opposer, à Oxford et à Cambridge, à la théologie scientifique. Une forme unique de croyance religieuse ne se poserait pas en privilégiée dans le système éducatif de la communauté. Une Église d'État est forcément favorisée sous une forme ou une autre, et le citoyen ne jouit d'une liberté de croyance véritable que lorsque l'État est indifférent à toutes les formes religieuses, depuis l'athéisme jusqu'au culte de Zoroastre.

La vraie source de conflit pour la reconnaissance de ce droit se trouve dans le domaine politique. La position de l'État moderne semble être que les opinions qui s'en prennent à l'ordre existant sont illégales et doivent être réprimées. Les motifs de cette répression prennent des formes variées. L'opinion est parfois pénalisée comme un mal en soi, parfois attaquée comme menaçant la structure de l'État, ou comme fauteuse de troubles. Il faut distinguer attentivement ici entre l'expression de ces opinions, soit par un citoyen, soit par un groupe de citoyens, et les actes ouvertement accomplis pour leur donner effet. Il faut, de plus, examiner à part la question importante du pouvoir de censurer l'opinion exprimée en temps de guerre ou de crise similaire. Le rapport de l'action à l'opinion est une question distincte de la nature même de l'opinion. Les besoins d'une période anormale ont été, de nos jours, illustrés de façon si frappante que leur discussion sert à jeter une lumière spéciale sur le problème général.

L'opinion que je cherche à soutenir est que, du point de vue de l'État, le citoyen doit être laissé libre d'exprimer soit individuellement, soit avec autrui, toute opinion qu'il se trouve avoir. Il peut prêcher la complète insuffisance de l'ordre social. Il peut exiger son renversement par une révolution armée. Il peut affirmer que le système politique est le summum de la perfection. Il peut déclarer que toutes les opinions différentes de la sienne devraient être sévèrement réprimées. Ces vues, il peut les exprimer seul ou avec d'autres. Quelle qu'en soit la teneur, il doit pouvoir parler sans obstacles d'ancune sorte. Il peut les publier sous forme de livre, de brochure, de journal, les exposer dans une conférence, les énoncer dans une réunion publique. C'est là un droit fondamental de la liberté, et dont l'État doit assurer l'entière protection.

Car examinons les alternatives. Toute critique des institutions sociales est une question de degré. Si j'interdis à X de prêcher une révolution violente, je devrais finalement empêcher X de prétendre que l'ordre social donné n'est pas d'origine divine. Si je commence à soutenir que le communisme russe est nuisible en politique, je finirai par soutenir qu'enseigner l'anglais aux Russes est une forme de propagande communiste 1. Il n'y a jamais assez de certitude dans les questions sociales pour qu'aucun gouvernement puisse désirer la dénoncer au nom de l'État. L'expérience américaine des dernières années a prouvé douloureusement que l'autorité constituée n'exercera jamais son choix avec assez de clairvoyance pour assurer que l'opinion attaquée donne presque certainement naissance au désordre actuel. Ceux que l'on empêche de penser selon ce que leur enseigne leur expérience cesseront bientôt complètement de

penser. Ceux qui cessent de penser cessent aussi d'être des citoyens au vrai sens du mot. L'instrument qui leur permet de rendre leur expérience efficace se rouille, et, par l'abandon, tombe en désuétude.

On ne répond pas à cette opinion en soutenant que c'est le couronnement du désordre. Si des opinions violentes ont assez d'empire sur l'État pour en menacer les fondements, c'est qu'il y a quelque chose de radicalement mauvais dans les mœurs de cet État. Les hommes s'accrochent à leurs coutumes avec tant de persistance que leur abandon, impliqué par la violence, est presque toujours le signe d'une maladie grave. Car l'homme ordinaire n'a pas intérêt au désordre; lorsqu'il l'adopte, comme dans la Russie révolutionnaire, ou reste indifférent à ses conséquences, comme dans l'Irlande du Sinn Fein, c'est que le gouvernement de l'Etat a perdu sa sympathie: et nul gouvernement ne perd la sympathie de ses sujets que pour une cause morale. En fait, le degré auquel un Etat laisse critiquer son autorité est l'indice le plus sûr de son emprise sur la fidélité de ses sujets. Presque toujours — il est des cas rares où la persécution a réussi — le résultat de la liberté d'expression est un tel adoucissement de l'état de choses attaqué qu'il en justifie l'usage; presque toujours aussi, interdire la libre parole, c'est pousser à l'agitation sournoise. Ce qui a rendu Voltaire dangereux pour la France, ce ne fut pas son élection à l'Académie, mais son voyage en Angleterre. Lénine fut infiniment plus dangereux pour la Russie tsariste en Suisse qu'il ne l'aurait été à la Douma. En fait, la liberté de parole, et celle de réunion qu'elle implique est à la fois la soupape du mécontentement et la condition de la réforme nécessaire. Un gouvernement a toujours plus à apprendre des critiques de ses adversaires que des éloges de ses flatteurs. Étouffer cette critique, c'est finalement préparer sa propre destruction.

Deux questions connexes exigent un mot d'explication. Liberté de parole veut dire liberté d'exprimer ses opinions sur des sujets généraux, donc absence de tout pouvoir de censure dans le gouvernement de l'Etat. Cela ne signifie pas le droit d'insinuer que Jones a tué sa belle-mère, ou que, si justice était faite, Robinson serait accusé de concussion. Les affirmations pour lesquelles j'ai le droit d'exiger l'absence de contrôle sont soit des affirmations générales, soit des affirmations personnelles dont la portée publique est immédiate et directe. Le droit à la libre parole n'inclut pas le droit à la libre calomnie. Le seul dommage que j'aie le droit d'infliger aux individus est un dommage que commande la prospérité publique. Évidemment, si j'abuse de ce pouvoir aux dépens d'un individu, il doit avoir la possibilité d'y remédier devant les tribunaux. Il a autant de droits à protéger l'intérêt de sa personnalité intime que moi de l'attaquer, et le bon sens d'un jury moyen doit, dans ce cas, décider entre nous. Ajoutons que cette limite ne s'étend pas aux questions générales comme la publication de blasphèmes ou de littérature obscène. Ce sont des sujets trop douteux pour permettre d'ériger des critères de jugement satisfaisants. Une censure théâtrale interdit « la Profession de M^{me} Warren » et une censure littéraire exclut Boccace de la bibliothèque publique. Il est plus prudent de se fier au libre exercice de l'esprit que de chercher, ex cathedra, à l'envelopper de langes.

4. Cf. Branders, The Right to Privacy dans 4 Harvard Law Review, 193.

J'ai soutenu que le droit à la liberté de parole porte avec lui le droit à la liberté d'association et de réunion publique. Chacun de ces aspects mérite un mot distinct. Dans le monde moderne, l'individu ne peut communiquer ses opinions que d'accord avec ses semblables. Dans la grande majorité des cas, agir ainsi n'entraîne aucun dommage d'aucune sorte. Que dire des cas où, comme chez les communistes, le but de l'association est le renversement violent de l'ordre établi, ou, comme dans l'Armée du Salut à ses débuts, la liberté de réunion signifiait presque toujours une violation de la paix publique. Aucun de ces droits n'est aujourd'hui aussi certain qu'il le semblait il y a dix ans. Le code américain, par exemple, fourmille de statuts s'opposant à divers groupes politiques, et il y a encore plus de corps politiques à qui l'on interdit de se réunir en publiç. Je soutiens que toutes ces restrictions ne trouvent pas de justification dans une théorie adéquate de l'État. Empêcher légalement les hommes de s'associer en tant que communistes ne les empêche pas de s'associer ainsi; cela ne sert qu'à rendre les modes d'activité communiste plus difficiles à découvrir. Interdire une réunion sous prétexte que l'ordre peut être troublé est, en fait, ériger l'intimidation en système de gouvernement ; et il est à noter que la loi anglaise a sanctionné l'idée qu'une démonstration pacifique ne devient pas illégale parce que d'autres gens s'en trouvent incités au désordre 1.

La situation est, bien entendu, différente quand une association vise le renversement de l'État, et projette d'agir en conséquence. Les problèmes soulevés par cette question appartiennent à l'art plutôt qu'à la politique théorique. Chaque gouvernement doit prétendre que son existence continue et paisible, selon le système de droits esquissés ici, est désirable; chaque gouvernement a donc le droit, dans cette sphère, de prendre des mesures de protection. Il a donc le droit de détruire tout groupe qui cherche, d'une manière définie et immédiate, à usurper son autorité. Mais aucun gouvernement ne devrait, sous son aspect purement exécutif, être seul juge de l'excellence de son droit. Il devrait toujours être tenu d'en faire la preuve, et cela avec toutes garanties judiciaires. Il n'y a pas plus de raisons de supposer que le jugement de l'exécutif sera juste ainsi considéré qu'il n'y en a de supposer juste le jugement de n'importe quel corps de citoyens réfléchis. La preuve devrait être la capacité pour l'exécutif de convaincre un tribunal qu'il s'attache un danger imminent d'actes illégaux à l'existence durable de l'association. En d'autres termes, il devrait y avoir possibilité de prouver le danger de la conduite, et non simplement l'influence de l'opinion sur la conduite. Quiconque étudie les procès de trahison de 1794, ou ce qui est encore plus concluant, les procès intentés en vertu de la loi américaine de 1917 sur l'espionnage, sera convaincu du danger de donner à l'exécutif une latitude exagérée à cet égard². A une époque de crise, la protection des tribunaux est une

assez mince sauvegarde, mais c'est au moins une protection. Nous ne voulons pas qu'un ministre maladroit prétende qu'une société d'anarchistes se réclamant de Tolstoï ait des chances de tenter un nouveau complot des poudres. Nous ne désirons pas donner libre carrière à ces citoyens extraordinaires qui voient dans chaque mouvement de pensée original un refuge pour l'assassin sans scrupules. L'État a, évidemment, le droit de se protéger, mais ne devrait avoir licence d'agir que devant l'évidence du danger.

Ces hypothèses, déclare-t-on, sont insoutenables en temps de guerre ou de crise similaire. Il est évident qu'elles sont insoutenables à une époque de guerre civile, où les forces armées sont en lutte pour la possession de l'État. Elles sont insoutenables par la raison suffisante que nul ne les observera. La violence rend toujours impossible le jeu de la raison; et la philosophie politique ne peut offrir des hypothèses à une époque de déraison. Révolution signifie, en fait, suspension de tout système existant de droits. Toute autorité arrivant au pouvoir, avant de permettre à nouveau le choix des dirigeants par les citoyens, fondera ses actions sur la force qu'elle commande, et non sur les droits qu'elle cherche à représenter. L'histoire de toutes les révolutions des temps modernes l'a prouvé-L'hypothèse soutenue par la révolution est, en effet, que la confiance dans le pouvoir persuasif de la raison est mal placée ¹. Il serait donc absurde de s'attendre au respect des droits dans de telles circonstances. Mais une révolution avortée soulève le problème, et il n'en est pas de plus difficile ni de plus délicat, du traitement, par le gouvernement, des rebelles et des actes hostiles à la révolution.

Ici, apparaissent certes différentes considérations. L'hypothèse d'un gouvernement qui défend victorieusement l'État contre l'attaque est l'excellence de son système de droits. Si donc ce système contient des éléments de protection judiciaires tels que ceux contenus par exemple dans le respect anglais de la règle légale, il devient aussitôt évident que le caractère des actes gouvernementaux se soumet à ce principe. Les lois enfreintes exigent alors soit punition, soit indemnité; il y a des cas où l'on devrait refuser l'indemnité. Il importe surtout de souligner la supériorité des tribunaux civils sur la force pure et simple de la loi militaire; à ce point de vue le cas Wolfe Tone 2 et les dicta de l'ex parte O'Brien* sont de l'essence d'un État fondé sur la notion de droit. Car autrement, le citoyen est impuissant en face de l'autorité de l'exécutif, à moins du cas improbable où le législatif l'emporte sur l'exécutif; et dans la grande majorité des cas, tout essai de ce genre viendra plus tard. Un exécutif susceptible d'examen continu par un judiciaire d'esprit indépendant a bien plus de chances de respecter l'essence des droits qu'un exécutif qui, en vertu de la loi anglaise de la Défense du Royaume pendant la guerre européenne, peut pratiquement suspendre les garanties de la constitution. L'expérience de la Hongrie depuis 1919 est la preuve du danger qu'implique l'absence de ces garanties.

^{4.} Cf. Beatty v. Gillbanks, 9 Q. B. D. 308, et le commentaire classique du professeur Dicey, Law of the Constitution (8° édition) pp. 270 et suiv.

^{2.} Cf. Brown, The French Revolution in English History, surtout le chap. vi; et J. H. Rose, William Pitt. Sur la loi sur l'espionnage, voir Chafee and Post, op. cit. De 1917 à 1919, il y eut 1.900 affaires relatives à la liberté de parole. L'apogée de la mentalité de guerre fut la tragédie Sacco-Vanzetti, sur laquelle le Professeur Frankfurter a écrit un livre définitif.

^{1.} Cf. L. Trotsky. The Defence of Terrorism, passim. Et voir mon Communism (1927) chap. Iv et v.

^{2.} Robertson. Select Constitutional Documents, p. 354.

^{3.} Ut supra.

Le problème de la liberté de parole en temps de guerre suscite de tout autres considérations. Mais il importe avant tout d'affirmer que l'importance des événements ne fait rien à l'affaire. Les droits et les devoirs d'un citoyen anglais en temps de conflit avec une petite nation telle que les Boers en Afrique du Sud restent les mêmes que ses droits et ses devoirs dans une guerre avec une grande puissance telle que l'Allemagne. Sa tâche, comme je l'ai souligné, c'est de contribuer par son jugement éclairé au bien public. Il doit donc approuver la guerre s'il la juge juste et s'opposer à elle dans le cas contraire. Le fait que l'exécutif se soit lancé dans une aventure où l'unité d'opinion conditionne le succès stratégique ne change pas sa position morale. Aucun exécutif n'a le droit de poursuivre son chemin malgré l'opinion de ses citoyens. Ces opinions doivent se faire connaître afin d'affecter ses entreprises. Les pénaliser à un moment où il importe avant tout de remplir le devoir civique est funeste aux sondations morales de l'État. Si un homme croit, comme James Russell Lowell, que la guerre n'est qu'un succédané du meurtre, son devoir est de le dire, quelqu'inopportun que soit le moment de cette assertion. En fait il y a des raisons de penser qu'un moment inopportun a des chances de mieux attirer l'attention sur ces opinions. Et que peut-on soutenir d'autre part? On dit qu'exprimer des opinions hostiles serait entraver la poursuite heureuse de la guerre. En fait, on soulève par là non pas une,

mais de multiples questions.

« Opinion hostile » signifie-t-il hostilité à l'entrée en guerre, à ses méthodes de poursuite, aux fins qu'elle vise? Dans le dernier conflit européen, les adversaires de la guerre se divisaient en camps correspondant à chacun de ces points de vue. Critiquer les chefs militaires ou navals, est-ce s'en prendre à la poursuite de la guerre? Si un homme d'État qui n'est pas au pouvoir croit, par exemple, que la politique diplomatique de l'exécutif entraînera des résultats déplorables, doit-il s'en tenir à des représentations privées, de crainte que l'aveu public de son opinion n'entrave l'unité nationale? Si un homme croit qu'une paix par négociations est préférable à une victoire sur le champ de bataille à cause de la dépense humaine qu'entraîne la victoire, n'a-t-il aucune obligation envers ses citoyens qui en payent le prix? Certes, il est évident que limiter en temps de guerre l'opinion à celle qui n'en entrave pas la poursuite, c'est d'abord donner à l'exécutif carte blanche, quelle que soit sa politique, et ensuite assumer que pendant que les armées combattent, il faut assurer un complet moratoire moral. Cette position est impossible. Quiconque a examiné avec attention l'attitude du gouvernement en temps de guerre ne peut douter que la critique ne fut jamais plus nécessaire. Or limiter la critique, c'est l'étousser. Un exécutif qui a carte blanche commettra toutes les folies naturelles à la dictature. Il prétendra à la semi-divinité de ses actes. Il privera le peuple d'informations sur lesquelles il peut être jugé. Il représentera inexactement la situation par l'art de la propagande qui lui permet, comme l'a dit M. Cornford, de tromper ses amis, mais non ses ennemis. Il sera fermé aux suggestions. Il regardera l'enquête comme une menace. Il fera peu de cas de la vérité. Un exécutif en temps de guerre n'est guère moral que dans la mesure à laquelle il est soumis à la critique dans toute sa politique. Et pénaliser la critique, c'est, si la lutte est rude, corrompre les fondements moraux de l'État.

La liberté de parole en temps de guerre implique donc les mêmes droits qu'en temps de paix, et cela d'autant plus complètement qu'une période d'épreuve nationale est avant tout celle où le devoir des citoyens consiste à apporter leur témoignage. Leur activité sera sans doute peu populaire; on peut naturellement répondre qu'il est facile d'être martyr quand l'autorité refuse de vous crucifier. Si la politique d'un État faisant la guerre ne peut obtenir l'assentiment de ses citoyens en général, il n'a pas le droit de la faire. Si ceux qui lui sont hostiles constituent une large proposition de ses citoyens, cette politique est, pour le moins, douteuse. Si ce nombre est restreint, il n'est pas besoin de répression dans l'intérêt du succès. Le seul moyen de parvenir à ce droit est la libre discussion, et une période de crise, où la perception du droit est malaisée, ne rend que plus essentielle la nécessité de la liberté.

On peut illustrer cette opinion en se reportant à l'un des facteurs décisifs de la Paix de Versailles. On s'accorde généralement à dire que ses pires éléments résultent des traités secrets par lesquels se lièrent les Alliés. à l'exclusion de l'Amérique, avant l'entrée de celle-ci daus le conflit. De plus, le désir d'une paix juste n'était répandu chez aucun d'entre eux plus qu'en Amérique; nulle part aussi on ne coupa court plus rigoureusement à la discussion des buts de paix en tant qu'obstacles à la poursuite de la guerre. Si la discussion de la paix avait été complète et efficace au cours de ces années critiques, les instincts généreux du Président Wilson auraient pu, renforcés par le poids d'une opinion éclairée, obliger au moins à les atténuer. Les traités secrets furent publiés dans la presse américaine après leur parution à Pétrograd pendant la seconde révolution de 1917; une discussion complète en aurait révélé les impropriétés. et permis au Président de réagir contre ce qu'ils pouvaient contenir de mauvais. Mais la suppression de la liberté d'opinion agit comme un écran de fumée pour les dissimuler, et M. Wilson en ignora l'existence jusqu'à son arrivée à Paris 2. Il fut alors trop tard pour en empêcher les conséquences. Le pouvoir illimité agit en somme comme un miasme dissimulant l'atmosphère où se dévoile la vérité. Les gouvernements ne peuvent faire leur devoir parce que les moyens manquent de les renseigner sur leurs devoirs.

J'ai soutenu que la liberté de parole est un droit que la guerre laisse intangible. Il est toutefois important de discuter un aspect particulier de ce droit. Si la Belgique est envahie par une armée étrangère, le maintien de la liberté de parole peut être fatal à la durée de l'État. L'invasion estelle donc une exception à la regle générale? On peut d'abord dire qu'en définitive, guerre et gouvernement démocratique sont incompatibles. Les émotions que suscite le conflit ne tolèrent pas l'existence de la raison; et plus pressant est le danger, plus impérieuse sera la répression. L'invasion est l'exemple extrême de cette situation. Discuter les origines de la guerre de 1914 pendant que les canons de siège allemands martelaient les défenses de Liége aurait été à tout le moins un exercice académique. Mais la Belgique, en 1914, était innocente. La France, en 1870, était à

^{1.} Cf. Gooch. History of Modern Europe, p. 661, et les références citées dans tout le chapitre.

^{2.} Voir Chaffe, op. cit., p. 37.

peine moins coupable que Bismarck lui-même. Il était moralement loi sible à tout Français, s'il le croyait de son devoir, de dénoncer le chauvinisme de Napoléon III. Il avait le droit de réclamer la conclusion d'une paix rapide. Il avait le droit, s'il le désirait, de dénoncer les négociations prématurées de Jules Favre. Il avait le droit d'affirmer, comme Gambetta, le devoir de la France de combattre jusqu'à l'épuisement. Dans chacun de ces cas, il avait droit à la complète protection de la loi dans ses effets, car il contribuait au bien public, selon ses lumières, par son jugement éclairé. Plus aigu est le danger, plus il est urgent d'asseoir l'avis du gouvernement sur la plus vaste opinion possible. Plus attentivement cette opinion est donnée, plus un gouvernement s'assure le soutien civique. Car finalement, la ressource la plus sûre contre l'oppression étrangère est le zèle civique des esprits droits.

J'ai parlé de la protection de la loi. Il est essentîel à la notion d'un État bâti sur le droit que le citoyen soit entouré de garanties judiciaires complètes. S'il est accusé, il doit avoir le droit d'être jugé de telle façon que son innocence, le cas échéant, ait toutes les chances d'éclater; il ne peut donc être emprisonné sans procès '. S'il est en désaccord avec un autre, il doit pouvoir aisément recourir au remède judiciaire. Nul atat ne peut être libre sans que ses tribunaux soient accessibles, rapides et sûrs. Je discuterai plus loin de certaines formes essentielles à ces conditions. Il me suffit ici de dire qu'on trouve rarement un meilleur indice de la qualité de vie d'un État que la justice qu'il offre à ses citoyens. Ce doit être une justice sans discrimination. Elle ne doit pas être plus dure aux pauvres qu'aux riches. Elle ne doit pas appeler maladie mentale chez un habitant de Passy ce qu'elle nomme larcin chez un habitant de Belleville. Elle doit organiser les moyens de défense les plus complets pour les gens accusés de crime. Elle ne doit pas ranger les actes de ses fonctionnaires dans une catégorie spéciale. Elle doit répondre elle-même devant ses propres tribunaux. La souveraineté de l'État ne doit jamais signifier qu'il n'est pas justiciable de la loi. Un tort n'est pas moins tel pour être commis au nom du souverain. Le judiciaire doit pouvoir s'occuper de chaque plainte sans distinction de personnes. La règle légale est en somme fondamentale; et la règle légale déclare que nulle personne et nul emploi, si élevés soient-ils, ne font exception. Cette doctrine comporte deux corollaires évidents. Le premier, c'est l'indépendance réelle du judiciaire. De sa façon d'interpréter et d'appliquer la loi, il n'a de comptes à rendre qu'à sa conscience. On ne doit pas pouvoir révoquer les juges parce que leurs décisions ne plaisent pas à l'exécutif. On ne doit pas pouvoir les changer parce qu'un jugement a offensé le caprice public. Il n'est possible d'aucune autre façon d'assurer l'administration impartiale de la justice. Je montrerai plus loin que les essais pour rendre les juges sensibles à l'opinion populaire, comme en Amérique, par des nominations de courte durée sont une erreur funeste. L'élection n'est en tous cas pas un spécifique souverain pour tous les membres d'un gouvernement; et quand il faut protéger les droits, la première chose essentielle, c'est de multiplier les garanties des hommes chargés de protéger ces droits.

Second corollaire: l'union des fonctions exécutives et judiciaires est inadmissible. Chaque citoyen a besoin de la plus large protection contre le risque de voir l'administrateur interpréter lui-même le sens de la loi qu'il applique. La concentration des pouvoirs d'interpréter et d'administrer dans les mêmes mains a toujours été associée, au cours de l'histoire, avec la tyrannie. Ce fut l'estampille caractéristique du despotisme oriental. Même dans une bureaucratie généralement aussi impartiale que celle de l'Inde Britannique, elle n'a pas été exempte de graves reproches . Quand la question à régler est complexe - quand, par exemple, on s'efforce de fixer un prix du gaz « équitable » dans une municipalité ceux qui jugent de cette équité ne devraient jamais, même si ce ne sont pas les tribunaux ordinaires, être ceux qui administrent habituellement le service. Il peut être nécessaire, étant donné la nature complexe de l'État moderne, de créer des tribunaux spéciaux pour des cas spéciaux. Quelle que soit la solution, la séparation et la suprématie du pouvoir judiciaire sont essentielles au maintien des droits. Sinon, ceux qui servent l'État sont gouvernés par des lois différentes de celles qui régissent l'existence de leurs concitoyens. On les rend juges de leur propre cause : et même s'ils mettent tout leur effort à être justes, ils ne peuvent tenir la balance égale entre eux et les autres hommes.

Il reste à discuter s'il existe une chose telle que le droit de propriété. S'il faut à l'homme des biens pour réaliser le meilleur de lui-même, l'existence de ce droit est évidente. Mais il est non moins évident qu'un droit de ce genre est aussitôt susceptible de strictes limites. Les droits, je l'ai soutenu, sont corrélatifs de fonctions. J'ai le droit de propriété si ce que je possède importe au service que j'exécute. J'ai le droit de propriété si je peux prouver que ce que je possède est lié à la prospérité publique comme condition de son maintien. Je ne peux posséder à juste titre le produit direct de l'effort d'autrui. Je ne peux jamais posséder équitablement si ma propriété me donne un pouvoir sur la vie d'autrui. Car si la personnalité d'autres hommes est directement soumise aux changements de ma volonté, si leurs droits de citoyen deviennent les créatures de ce seul droit qui est mien, ils cesseront évidemment bientôt d'avoir une personnalité. Nul homme, à ce point de vue, n'a le droit de posséder plus que ne le comporte la satisfaction raisonnable de ses instincts. Au delà, ce n'est pas sa personnalité propre qu'il fait contribuer à la communauté, mais celle de sa propriété. Il sera guidé, non par ses intérêts propres, mais par les intérêts de sa propriété. Il n'agira pas pour se perfectionner, mais pour acquérir par ses biens l'influence qui leur donne le maximum de garanties. Il y a, bien entendu, des exceptions; et la valeur de la munificence que recommandait Aristote 2 mérite plus d'examen qu'on ne lui en a accordé. Mais dans un système général des droits, la satisfaction de l'instinct d'acquisition n'exige pas forcément un niveau dont la seule limite soit le goût d'acquérir. Elle se place à l'arrière-plan de la fonction exercée par son possesseur.

^{1.} Une loi d'Habeas Corpus participe donc de l'essence des droits.

^{1.} Voir Joseph Chailley, Administrative Problems of Brilish India, pp. 442 et suiv. Pour une autre opinion, cf. R. N. Gilchrist, The Separation of Powers (1925).

^{2.} Politique, II, 5; et cf. Nouvelle Ethique, IV, 1, 1.

IV

Ainsi équipé, le citoyen pourrait espérer aborder l'État avec au moins l'espoir de se réaliser. Mais c'est une chose d'affirmer ces droits comme essentiels, c'en est une autre d'assurer leur réalisation. Et ceci soulève la question centrale de la situation de l'Etat dans la communauté. Légalement, il est inévitable que toute organisation humaine comporte un groupement qui fera respecter les lois communes. Ces lois, on l'a montré précédemment, concernent l'établissement d'une base minimum de civilisation pour les membres de la communauté. Elles cherchent à leur faire prendre conscience de l'art de vivre. Mais c'est une chose de déclarer qu'il doit y avoir un corps pour faire respecter les lois communes, c'en est une autre de déclarer que ce corps, c'est l'État. Car l'État, pour les besoins de l'administration pratique, c'est le gouvernement; ainsi, en Angleterre, l'État sous son aspect quotidien est le Roi en son Parlement. S'il doit exercer ses fonctions légitimement, ce doit être à la condition de poursuivre sans relàche la réalisation des droits. Il ne fixe les conditions de vie d'autres associations que parce qu'il a pour mission de permettre au citoyen, par ces associations, de se réaliser pleinement. Ce n'est pas là exercer un pouvoir illimité. C'est exercer un pouvoir concupar rapport à une fonction déterminée. C'est protéger le plan sur lequel les intérêts des hommes et, par conséquent, leurs droits, sont en général identiques. Il coordonne les activités d'autres groupes en visant ce but.

A cet égard se présente évidemment à l'esprit un État distinct de la communauté. C'est, par exemple, un État qui peut empêcher l'Église catholique romaine de mettre un homme à mort pour hérésie; mais il ne peut obliger l'Église catholique romaine à renoncer au dogme de l'infaillibilité papale. Il pourrait empêcher Jones d'affirmer, dans l'éducation de ses enfants, la croyance que l'ignorance est un bienfait; mais il ne pourrait refuser l'instruction, sous prétexte de dépense par exemple, à aucune classe ou à aucun groupe de ses membres. Il ne pourrait promulguer une législation qui se libérerait de l'obligation de fournir, directement ou non, du travail ou des subsides à ses membres. Il ne pourrait empiéter sur les activités d'aucune autre association, à moins de pouvoir prouver à un tribunal que ces activités étaient directement hostiles au système de droits que son devoir l'obligeait à défendre. L'État remplit une tâche dans la communauté tout comme une autre association; ses pouvoirs sont fixés par la nature de cette tâche. Il n'est donc pas un pouvoir de réserve dans la société. Sa volonté (en fait celle de l'assemblée législative centrale) n'est pas chargée d'une autorité spéciale ou supérieure. Donc, pour dégager tout système de droits tel que je l'ai esquissé, il faut déterminer avec soin les conditions auxquelles l'autorité de l'État doit s'exercer.

Ces conditions sont en général au nombre de trois. L'État doit être décentralisé. Les organes qui exercent le pouvoir ne doivent pas être concentrés en un point unique du corps politique. Les questions locales doivent impliquer un contrôle local. Il peut y avoir un devoir d'inspection centrale; mais les problèmes dont la solution intéresse surtout le Lancashire, par exemple la possession de musées, doivent être réglés en Lancashire et non à Whitehall. Il importe aussi que l'autorité locale

exerce un pouvoir de nature générale et non limitée par délégation spéciale du gouvernement central. Si le Conseil du comté de Londres, par exemple, désire emmener à ses frais les enfants de ses écoles aux représentations de Shakespeare, cette décision devrait être légalement suffisante. Certes, l'exercice d'une initiative locale ne doit pas impliquer l'empiétement sur les attributions du pouvoir central; ainsi, la liste officielle des poisons doit être arrêtée à Whitehalt, et rester identique à Aberdeen ou à Aberyswyth, Mais la vertu principale de la décentralisation est non seulement de prévenir l'application de solutions uniformes à des choses différentes, mais, en multipliant les centres d'action administrative, d'assurer une participation plus con plète à l'exercice responsable du gouvernement. En d'autres termes, la responsabilité naît d'une participation définie à l'exercice du pouvoir. Concentrer le pouvoir à un point où il pourrait être diffusé sans porter atteinte au système de droits, c'est ouvrir la porte aux abus de l'autorité. Et il faut se rappeler que l'autorité, par nature, abuse de son pouvoir si elle n'est continuellement environnée des engrenages du contrôle.

Secondement, il faut entourer le gouvernement central en particulier de corps qu'il soit obligé de consulter. Cela ne signifie pas uniquement la consultation par l'exécutif du législatif, mais la consultation organisée et antérieure de tous les intérêts affectés par une mesure projetée. Cela signifie, par exemple, qu'un gouvernement qui se propose de changer les traitements des membres de l'enseignement doit d'abord soumettre ses propositions à l'examen des corps représentatifs de ces membres. Il importe de souligner aussi que consulter, ce n'est pas choisir les consultants. Un exécutif peut toujours s'assurer une expression erronée de l'opinion par le choix attentif de représentants parliaux. Consulter, c'est tirer des opinions des représentants nommés par le groupement intéressé. Si, par exemple, un gouvernement veut nommer une commission pour étudier l'opportunité de droits protecteurs, le délégué de l'industrie cotonnière doit être choisi par son industrie et non désigné parmi ses membres parce que partisan des droits. Si un gouvernement travailliste veut examiner une proposition d'impôt sur le capital, il ne doit pas choisir un banquier déjà gagné à sa cause, mais demander à l'Association des banquiers de nommer un représentant. Et le corollaire de la consultation est, à un certain moment de l'action, la publicité. Un gouvernement qui s'engage dans une politique doit fournir les moyens de la juger. Les opinions que l'enquête organisée a fait découvrir sont ici essentielles. Les témoignages recueillis, les faits parvenus à sa connaissance ne peuvent être soustraits à ses sujets s'il veut asseoir son opinion dans le jugement raisonné de ses citoyens.

Non moins essentielle au contrôle adéquat de ses pouvoirs est la limite apportée à son droit d'intervenir dans la vie intérieure d'autres associations. Ce pouvoir doit être limité par le principe qu'il est fondé à intervenir en cas d'infraction de l'association à un droit nécessaire à la vie civique. Le meilleur domaine dont on puisse tirer des exemples d'interventions illégitimes est celui des rapports entre l'Église et l'État. L'État ne devrait jamais être fondé à intervenir dans la fixation de la doctrine ecclésiastique, ni à interpréter les mandats ecclésiastiques qui doivent être laissés aux tribunaux séculiers. Ceci a toujours impliqué une tenta-

tive des légistes pour réduire l'Église à un corps de bénéficiaires associés1 et pour refuser à ses membres la faculté de changer d'opinion. Une église n'est jamais un groupement d'hommes liés par un contrat inaltérable au culte de certaines doctrines; ses buts possèdent une vie incarnée dans les volontés et les opinions de ses membres. Si ces dernières changent, le but change aussi; et la disposition des biens qui étaye la doctrine est nettement et indubitablement l'affaire des autorités constituées de l'Église. Ceci est au moins clair en ce qui concerne les biens légués par les morts: légiférer comme l'ont fait les tribunaux anglais est refuser à une Église le droit de se mouvoir hors de la sphère de ses titres originaux. De même aussi pour les groupements industriels. Si les trade-unions veulent consacrer leurs fonds à conserver leurs membres à l'assemblée législative politique, l'État n'a pas le droit d'intervenir. En résumé, les associations n'agissent pas ultra vires tant que ce qu'elles sont est le fait évident d'une association et laisse intacts les droits protégés par l'État; et le problème de ce qui est le fait d'uue association doit être résolu non par l'examen de ses buts doctrinaux, mais par celui d'un organe habilité à agir en son nom 2.

V

Nous en venons ici à un des problèmes les plus ardus du domaine de la science politique. Un gouvernement, ai-je déclaré, est limité par les buts qu'il sert. Il n'a aucune autorité morale pour agir ultra vires de ces buts. Il n'a aucune autorité pour s'immiscer, par exemple, dans le droit de la liberté de parols pour protéger le patron qui oblige ses ouvriers à des heures de travail exagérées. Mais comment ses actes négatifs ou positifs peuvent-ils être adéquatement jugés? Le remède est-il, comme aux atats-Unis, de postuler des lois fondamentales dans une constitution écrite, et de les rendre difficiles à modifier par ceux qui détiennent temporairement le pouvoir? Faut-il, comme en Australie et aux atats-Unis, faire du judiciaire le gardien du droit constitutionnel, et lui attribuer, comme dans ces pays, le pouvoir de déclarer nuls les actes de la législature qui semblent empiéter sur lui? Ou la réponse est-elle celle de M. Cole, qui voudrait, semble-t-il, édifier un organe spécial pour l'exercice de la justice coercitive, et y trouver de quelque manière place pour les représentants d'autres fonctions que celles de l'Etat?

Tenter de supputer les avantages respectifs des constitutions que Lord Bryce a qualifiées de « souples » et de « rigides » est impossible. L'équilibre des mérites dépend toujours de facteurs dans la tradition de l'État, qui sont inapplicables ailleurs. Les avantages des constitutions rigides sont très grands. Elles nous permettent de définir avec une certaine précision les limites du pouvoir législatif. Elles empêchent quelque poussée

soudaine de l'opinion publique de renverser ce qu'il est important, à longue échéance, de conserver. Elles permettent à la nature des institutions d'être plus facilement comprises de la masse humaine. Elles soulignent de façon frappante les choses jugées d'importance fondamentale¹, et même lorsque la chose d'importance décisive, comme dans le premier amendement de la Constitution américaine, subit des atteintes sérieuses, le fait de la considérer comme capitale atténue l'attaque qu'elle pourrait subir par ailleurs, et offre en même temps à ses partisans une base précieuse dans la tradition lorsqu'ils en plaideront l'inviolabilité.

Cependant, selone l'expérience historique réelle, les garanties qu'offre une constitution écrite ne sont pas aussi absolues qu'elles pourraient le sembler. Les choses qui apparaissent comme fondamentales à une époque semblent inutiles à une autre; mais leur apparition même dans le cadre de la constitution agit comme un obstacle sérieux contre ce qui pourrait bien être une modification désirable. D'autre part, la constitution nécessite une interprétation. Si on laisse celle ci, comme en France et en Belgique, à l'assemblée législative, on la confie simplement aux détenteurs du pouvoir. Si on la laisse, comme aux États-Unis, au judiciaire, cinq juges sur neuf gouvernent véritablement la Constitution; et la mort d'un seul juge peut bien faire changer tout l'équilibre de l'interprétation. Certes, la Cour Suprème des Ltats-Unis a été extraordinairement divisée sur le sens du premier et du quatorzième amendement ; et l'utilisation du dernier pour empêcher l'application du salaire minimum montre qu'il y a un degré où l'interprétation judiciaire signifie, en fait, une déclaration politique². Le système américain signifie (en résumé). que l'esprit propre de la législation dépend du caractère des membres de la Cour Suprême. Il ne semble pas que cette garantie des droits soit forcément moins fragile que celle d'une assemblée législative tenue en échec par la vigilance d'une opinion publique.

Ce n'est pas non plus qu'un système souple échappe à une sérieuse critique. Si nous prenons la constitution britannique comme le principal exemple - aujourd'hui presque le seul - de souplesse, certaines considérations évidentes apparaissent. La constitution anglaise est fondée sur la souveraineté absolue du Parlement. Elle ne connaît rien de tel que les lois fondamentales; les statuts qui régissent l'accession au trône changent de la même facon que ceux qui réglementent la vente des liqueurs alcooliques. Le système des limites apportées au pouvoir gouvernemental, donc au pouvoir de l'État, ne peuvent se distinguer du premier coup d'œil. Tantôt, comme dans la loi de l'Habeas Corpus, elles sont incorporées dans un statut, tantôt comme dans le cas Entick contre Carrington, dans une décision judiciaire. En somme, l'absence d'un centre unique de références rend difficile la tâche d'interpréter le sens de l'autorité dans une constitution souple. Le maintien d'un système idéal de droits - en supposant que l'État représente réellement ce système - dépendra de l'existence dans la communauté de l'une de ces deux conditions': le pou-

f. Cf. Free Church of Scotland Case Report (Ed. Orr) p. 223 et, sur toute la question, mon article sur l'interprétation stricte des dépôts ecclésiastiques dans le Canadian Law Times, vol. XXXVI, pp. 490 et suiv.

^{2.} Les Eglises pourraient fatilement, à mon avis, respecter le problème des droits des minorités que soulève ce problème en spécifiant dans leur règlement que le schisme sur la doctrine implique le droit à une part proportionnelle des biens de l'église.

^{1.} Cf. les remarques admirables de Bayce, Studies in History and Jurisprudence, pp. 200 et suiv.

^{2.} Cf. CARDOZO, ut supra; Brooks Adams, dans Centralisation and the Law.

^{3.} BRYCE. Op. cit., p. 160.

LES DROITS

voir politique réside dans une minorité à la fois probe et instruite; ou bien les citoyens doivent être capables, tout en gardant le pouvoir suprême, de choisir des gouvernants désireux d'observer les buts théoriques de l'État. En fait, dans l'ensemble, seule la seconde de ces conditions est immédiatement applicable en Grande-Bretagne.

Mais il apparaît aussitôt qu'un tel pouvoir dépasse toutes les institutions positives, quelqu'importantes que soient celles-ci. La qualité des gouvernants est toujours fonction du caractère social d'un peuple, et quels que soient les freins et les équilibres que nous puissions inventer, c'est la pression des forces totales d'une communauté qui déterminera ce caractère. En d'autres termes, l'Etat reslète son milieu total, et pas seulement une partie de ce milieu. Il est facile d'inventer les voies et moyens de limiter l'autorité; il est même facile de postuler, comme dans la nouvelle constitution de la république allemande, des idéals magnifiques en tant que buts à atteindre. Mais nulle somme d'institutions ne réaliseracomplètement ce but si la masse générale du peuple n'est pas instruite à en apprécier, et par conséquent à en faire respecter l'esprit, et s'il n'y a pas aussi dans la communauté une égalité approximative de pouvoir économique. Si ces conditions se trouvent ainsi réalisées dans l'ensemble, il en sera probablement de même pour le système des droits. Sinon, nul droit positif ne peut trouver de garanties organiques. Nous ne pouvons par exemple modeler la 'nature de l'autonomie industrielle de manière à en faire un droit utilisable comme pierre de touche des statuts. Cela n'est pas non plus possible d'un droit tel que le droit au travail. Il faut chercher le mécanisme de leur protection non dans l'État lui-même, mais, je le montrerai plus loin, dans la pression qui doit s'exercer sur l'État de la part d'autres institutions.

Ce n'est pas toutefois le cas pour des droits dont l'essence est une affaire de cadre général plutôt que de détails. Nous pouvons sauvegarder des choses telles que le droit de vote et la liberté de parole au moins jusqu'au point où la révolution abolit temporairement tous les droits. Prenons par exemple la loi d'Habeas Corpus de 1679. Tout le monde reconnaît que son existence dans le code est la protection principale contre un accès de terreur tel que celui de Pitt à l'égard de la Révolution française. Il est possible de suspendre par une procédure spéciale des lois particulièrement importantes de ce genre. Elles pourraient exiger une majorité telle qu'en exige, pour les traités, le Sénat des États-Unis. Il pourrait y avoir une période de délai obligatoire entre leur promulgation et leur application. Si elles sont promulguées, un tribunal administratif spécial pourrait être créé pour s'occuper des problèmes qu'elles suscitent. Les pénalités infligées pour empiéter sur ces droits pourraient être fixées de manière à rendre l'usage des lois d'indemnité d'un accès très difficile pour l'exécutif. Je ne crois pas probable qu'un referendum soit de beaucoup d'aide dans cette affaire. Avec les armes dont peuvent disposer les intérèts qui guident un Etat, la population moyenne n'a que trop de chances d'être poussée à la panique par des déclarations de l'exécutif. Les besoins réels sont doubles. Il doit y avoir un moment où la critique de l'autorité puisse se faire entendre. Il faut avoir la certitude que la seule possession d'une majorité à l'assemblée législative ne soit pas l'origine d'un abus de pouvoir. Au delà de ces obstacles, les garanties

principales contre les abus résident dans le caractère du niveau de l'instruction populaire, et le pouvoir des groupes organisés autre que l'Etat pour protester efficacement contre un empiétement injustifié sur les droits.

L'opinion que soutient M. Cole ne manque pas de séduction. Postuler un intérêt commun pour l'État en tant qu'idéal accessible est une chose; postuler que les États modernes représentent cet intérêt commun n'en est pas seulement une autre, mais manque, en fait, de fondement. Aussi longtemps que les hommes jouissent avec tant d'inégalité des bienfaits de la vie, le désaccord fondamental de leurs intérêts est évident; et les institutions légales de l'Etat moderne, surtout ses lois sur la propriété, semblent bien être conçues pour porter ce désaccord au maximum. Il est donc naturel de chercher, comme le fait M. Cole, un organe exerçant le pouvoir cocrcitif de la communauté et empêchant sa concentration légale dans des institutions politiques. Je crois, comme M. Cole, que dans la phase actuelle du développement social, la concentration du pouvoir coercitif sera tenue de se poser en obstacle à la transformation de l'État. Je crois aussi que dans l'État tel qu'il existe maintenant, nous avons une institution incapable de justifier sa prétention à représenter également les intérets de ses membres. A vrai dire, il penche en faveur des riches au détriment des pauvres.

Mais je ne crois pas qu'un unique « Congrès des corps suprêmes représentant chacune des fonctions essentielles de la Société 1 » résoudra vraiment ce problème. Car la question réelle n'est pas de construire sur le papier un organe de ce genre, mais d'évaluer les fonctions qui le constituent. L'exploitation des mines est une fonction essentielle; la médecine aussi. Comment déciderons-nous le nombre de membres auquel chacune a droit dans cette Assemblée? Comment peserons-nous les intérets des hommes en tant que membres d'une zone délimitée, par exemple de ceux qui recherchent un système de drainage efficace, comparés à ceux des différentes professions qu'ils exercent dans ou hors de leur entourage. Cette entreprise, je l'ai dit plus haut, est impossible. Cela signifie que l'aspect de l'homme, là où ses besoins de consommateur concordent dans l'ensemble avec ceux de ses semblables, doit être choisi comme la base réelle de coopération. Cela ne signifie pas la prédominance de cet aspect dans le sens qu'il a droit à une obéissance spéciale, ni qu'il est pour ainsi dire investi du pouvoir d'arbitrage obligatoire entre les fonctions variées des hommes. Cela signifie seulement que, dans un but de commodité, l'administration des règles générales de la communauté est probablement mieux pratiquée par une institution simple que par une institution complexe, étant donné les garanties nécessaires.

La large diffusion de l'autorité à laquelle pense M. Cole peut se pratiquer beaucoup plus simplement qu'il n'est prêt à l'admettre. L'organe enregistreur peut rester une assemblée législative. Son pouvoir peut, comme je l'ai indiqué, être atténué: 1° par une décentralisation administrative et territoriale à la fois; 2° en édifiant autour de lui des organes de consultation antérieure et obligatoire; 3° en faisant de l'atteinte aux droits tels que la liberté de parole une entreprise extrêmement difficile. Ces conditions,

^{1.} Social Theory, p. 135.

basées sur un système d'instruction approprié et un système de propriété révisé, offrent une garantie des droits naturels aussi complète que des institutions positives en puissent sans doute jamais posséder. Il est inutile, dans notre ardent désir d'empêcher la perversion actuelle du principe territorial, de sacrifier la commodité administrative évidente qu'il contient. Ce qu'il faut, c'est que l'unité territoriale ne détruise pas l'indépendance des fonctions et la liberté individuelle. On ne rend pas un État responsable en lui retirant simplement le pouvoir coercitif. Le problème du principe selon lequel le pouvoir coercitif s'exercera subsiste toujours. Ce principe sera, en fait, diversement interprété; et il se trouvera des partis pour soutenir et défendre les opinions les plus opposées. Il est, à mon avis, significatif qu'aucun des arguments de M. Cole sur cette question ne contienne une allusion au problème des partis, et la raison en réside, je crois, dans le fait que son édifice est inaccessible à un dessein électoral à la fois simple et intelligible. On rend un État responsable en donnant à son pouvoir coordinateur des notions de justice. On lui fait jouer son rôle dans la synthèse commune en le rendant directement accessible aux intérêts qui composent cette synthèse. Il devient alors une unité qui participe à la nature d'une multitude parce que celle-ci le pénètre et le transforme.

Tout cela veut naturellement affirmer que, comme Alexandre Hamilton l'a souligné, les premiers éléments d'une théorie adéquate doivent se rencontrer dans la nature humaine. Nous devrions probablement supposer que nos plans les mieux conçus ne produiront qu'une partie infime des résultats heureux que nous en attendons. Nous devrions certainement souligner qu'en cherchant à modifier le système actuel, nous mettrons en jeu des facteurs qui rendront possibles des ajustements imprévisibles actuellement. Mais pour l'avenir immédiat au moins, il semble clair que nous devons entourer l'initiative administrative des unités organiques du contrôle territorial de l'État. Il est certain que la proximité territoriale ne coïncide plus avec la communauté des intérets. Un tisserand de Bolton a plus d'intérêts communs avec un tisserand d'Oldham qu'avec un médecin de Bolton, mais c'est en tant que tisserand. En tant qu'individu auquel importent les égoûts et les écoles de Bolton, c'est l'opposé. Il nous faut pourvoir à la fonction territoriale et à ses moyens de réalisation tout autant qu'aux fonctions professionnelles. En résumé, cela signifie que les droits doivent être conçus en fonction du territoire aussi bien qu'en fonction de la profession, et que Bolton doit être une base de représentation tout comme l'union des tisserands. Et n'oublions pas que le médecin a intérêt à avoir un tissage de bonne qualité, comme le tisserand à l'existence d'un corps médical compétent. Tandis que chacun désire naturellement un contrôle administratif dominant ses intérêts professionnels spéciaux, il existe aussi un intérêt mutuel évident qui nécessite une institution pour le défendre. Cet intérêt mutuel est la sphère où doivent se définir les grandes lignes d'un système de droits. J'ai soutenu ici que l'État territorial est l'unité où, avec des garanties appropriées, ils ont le plus de chance d'être efficacement définis.

Tout système de droits présente donc trois aspects essentiels sous lesquels on peut l'envisager. Il y a l'intérêt de l'individu, toujours, au moins en définitive, isolé de ses semblables. Il y a l'intérêt des groupes variés dans et par lesquels sa personnalité trouve des moyens d'expression. Il y a l'intérêt de la communauté qui est la résultante générale de toutes les pressions des forces sociales. Nous ne pouvons, à l'intérieur de la communauté, laisser les groupes définir leurs droits par la force, pas plus que nous ne pouvons laisser les individus déterminer leurs droits de cette façon. Nous devons vivre selon les règles communes. Nous devons édifier un organe qui fasse respecter et interprète ces règles communes. Nous devons l'édifier de telle sorte que le groupe comme l'individu voie garantir sa liberté et son égalité autant que peuvent l'assurer les institutions. Car il est bon de comprendre immédiatement qu'aucun système ne manquera jamais de pencher vers quelque intérêt particulier. Il y aura toujours soit des individus, soit des groupes puissants qui feront leur chemin à l'encontre d'autres moins préparés à s'imposer. Nous devons nous efforcer de rechercher un compromis qui permette au plus grand nombre possible une vie digne de nos ressources.

CHAPITRE IV

LA PROPRIÉTÉ

1

L'instinct fondamental de l'homme est l'instinct de conservation. Comme il doit se préserver du risque, il a développé en lui une faculté d'acquisition qui est maintenant à la base de toutes les institutions occidentales. Dans le monde entier, les États se partagent entre ceux qui, par instinct d'acquisition, possédent des biens les assurant contre les nécessités de l'avenir, et ceux qui, privés de ces biens, sont incertains du lendemain.

Car de la propriété vient ce que l'homme recherche par-dessus tout comme un moyen d'harmonie, la sécurité. Le possédant a un avantage dans son pays : il est protégé contre la crainte de mourir de faim. Il peut refuser le travail dont il ne veut pas. Il peut prendre ce loisir où la plupart des hommes doivent maintenant chercher leur expression. Il peut, s'il le veut, s'entourer de l'ambiance qui rendra sa vie artistique. Il peut éviter la terne routine, devenir un explorateur de cet hinterland intellectuel où les facultés créatrices sont toutes prètes à découvrir leurs voies d'expression. Il peut protéger ses enfants contre le spectre de la misère. Il peut développer chez eux les goûts qui leur procurent aussi la joie d'une vie féconde. Il a un accès direct et immédiat, s'il le désire, à l'héritage social de la civilisation occidentale.

Je ne veux pas impliquer qu'un propriétaire possédera forcément ces choses, ou qu'un homme dépourvu de biens en sera forcément privé. Ceux qui ont la sécurité s'abandonnent souvent à une vie dénuée de sens; et les pauvres peuvent parfois connaître les biens les plus précieux que puisse offrir la vie. Mais ceux-ci sont des hommes exceptionnels; la pauvreté pour la plupart — et la plupart sont condamnés à la pauvreté — signifie une vie passée parmi des choses sordides, avec un seul moment éphémère, comme la première heure de l'amour, où l'impulsion créatrice se réalise pleinement. Ceux qui jouissent de la sécurité peuvent, en fait, mener une vie aussi massive et aussi insipide que le laid acajou qui les entoure. Mais au moins, leur existence est libérée du fantôme de la peur.

S'ils cherchaient d'une manière générale à comprendre la civilisation qui les environne, certains faits évidents s'imposeraient à leur esprit. Ils découvriraient que le nombre des gens qui, dans une communauté, possèdent assez de biens pour prendre de l'importance, est toujours res-

treint. Ils s'apercevraient que cette possession n'est pas toujours liée à l'accomplissement du devoir ou à la vertu. Le possesseur peut être l'heureux descendant d'une maîtresse de Charles II, à qui fut attribuée un droit régalien sur tout le charbon exporté de la Tyne; ou ce peut être un honteux usurier qui a vécu de la ruine des malheureux. Ils découvriraient que la possession de biens implique le contrôle du capital, et que dans un régime de libre entreprise, le contrôle du capital implique le pouvoir de diriger les existences dépendant de l'application du capital à la production. Ils découvriraient que le développement de l'industrie pendant la période scientifique a rendu le pouvoir du capital plus grand qu'à aucune époque antérieure, en partie à cause de la plus grande unité de production, en partie à cause du caractère plus organisé de la vie sociale. Bref, ils découvriraient qu'un régime de propriété privée fait surtout de l'État une institution dominée par les propriétaires particuliers, et qu'il protège leurs volontés et leurs buts. Toute autre considération mise à part, dans un système politique où les droits sont édifiés sur la propriété, l'homme qui en est dépourvu n'aura pas de droits.

Il existe, bien entendu, des circonstances atténuantes qui ont empêché les possesseurs de réaliser complètement leurs droits. La puissance de l'association a permis au travailleur de fixer certains minimums de salaires et d'heures de travail qui, bien qu'insuffisants, représentent un gain véritable. Un sentiment humanitaire a arraché aux propriétaires des garanties telles que les lois ouvrières, l'interdiction des produits dangereux et, jusqu'à un certain point, la falsification. L'instruction a permis à quelques hommes de chaque génération de fuir la catégorie des pauvres ou d'employer leur science à faire pression pour obtenir de nouvelles concessions. Mais au fond, le régime de la propriété privée, à l'arrière-plan de l'industrialisme, perpêtue la division en riches et pauvres, et écarte les pauvres des conditions qui leur permettent d'agir en vrais citoyens.

On peut résumer brièvement les résultats de ce système. La production se poursuit avec gaspillage et sans plan convenable. Les commodités, les services nécessaires à la vie de la communauté ne sont jamais répartis de manière à répondre au besoin ou à produire le maximum d'utilité sociale. Nous construisons des cinémas somptueux quand nous manquons de maisons. Nous dépensons en navires de guerre l'argent nécessaire aux écoles. Les riches peuvent dépenser pour un seul dîner le salaire hebdomadaire d'un ouvrier, tandis que l'ouvrier ne peut envoyer en classe ses enfants suffisamment nourris. Une jeune fille riche dépensera pour sa première robe de soirée plus que le salaire annuel des travailleurs qui l'ont faite. En somme, nous produisons les commodités inutiles et les distribuons sans tenir compte des nécessités sociales. Nous maintenons dans un parasitisme oisif une vaste classe dont les goûts exigent que capital et travail concordent à satisfaire des besoins sans aucun lien avec les nécessités humaines. Et cette classe ne se met pas à l'écart du reste de la communauté. Comme elle a le pouvoir de rendre ses exigences efficaces, elle stimule l'imitation servile de ceux qui cherchent à se mêler à elle. La richesse devient la mesure du mérite; et la récompense de la richesse est la capacité de fixer les niveaux de ceux qui cherchent à l'acquérir. Ces niveaux sont fixés par la satisfaction non d'un but moral, mais du désir d'être riche. Les hommes peuvent commencer à acquérir des biens pour

assurer leur existence contre le besoin, mais continuent à acquérir pour la distinction que leur confère la propriété. Elle satisfait leur vanité et leur amour du pouvoir; elle leur permet d'harmoniser la volonté de la société avec la leur.

Il en résulte ce que l'on doit logiquement attendre d'une telle ambiance. On produit des biens et des services, non pour les utiliser, mais pour tirer de leur production des possessions. On produit pour satisfaire non des exigences légitimes, mais celles qui sont susceptibles de « rendre ». On anéantit les ressources naturelles. On falsifie les commodités. On lance des affaires frauduleuses. On corrompt des législatures. On fausse les sources du savoir. On réalise des ententes artificielles pour augmenter le prix des commodités. On exploite, avec une cruauté parfois terrible, les races arriérées de l'humanité. On infecte de son propre poison ceux qui travaillent pour les salaires qu'on offre. On amène au sabotage sous ses diverses formes. On force aux grèves qui aboutissent à des dommages graves pour la communauté! Et la lugubre ironie du système veut que la plupart de ceux qui contribuent à ses progrès n'espèrent rien ou presque rien de durable des procédés qu'ils défendent. On peut détruire la qualité de la vie politique. On peut, comme en Amérique, s'emparer des instruments éducatifs de la communauté. On peut même faire dévier dans le sens de ses idées les institutions religieuses : néanmoins on n'assure pas un État bien ordonné. Il reste historiquement certain qu'une communauté partagée en riches et en pauvres est, si ces derniers sont nombreux, bâtie sur le sable.

Car la base de l'État est l'envie, et l'envie engendre la faction. Un État ainsi divisé est forcé d'employer ses instruments à protéger les biens des riches contre l'invasion des pauvres. Il vient à regarder l'ordre comme la vertu essentielle. Il néglige ses buts plus vastes. Il fausse l'aide égale qu'il doit à tous en s'efforçant de garantir l'avantage particulier réclamé par quelques-uns. Cet avantage, dans la loi par exemple, peut prendre la forme de la doctrine du fellow-servant comme en Angleterre, ou, comme aux États-Unis, de l'injonction employée dans les conflits ouvriers. Il peut limiter le droit de participer au pouvoir politique à ceux à qui leurs biens confèrent certains titres. Il peut modeler sa constitution afin de limiter le pouvoir de critiquer le régime existant, ou d'empêcher le vote de lois limitant le pouvoir de la propriété. Il peut maintenir les classes non possédantes dans l'ignorance délibérée, comme William Windham le proposait en 1810. Il peut étouffer si férocement la protestation, comme dans la Russie tsariste, que la masse humaine reste pour longtemps frappée de muette inertie. Îl peut même accorder aux masses un pouvoir politique, puis, sous le contrôle de l'opinion, leur en refuser l'emploi pour leurs besoins. Il peut, comme sous Napoléon, chercher par l'aventure militaire à détourner l'attention des affaires intérieures. Toutefois l'État reste divisé en riches et en pauvres; et les hommes finissent par refuser de souffrir en silence. Alors survient la Révolution, qui modifie l'équilibre de l'État.

De fait, ce système fournit de nombreuses justifications. La défense prend parfois un caractère psychologique. En général, dit-on, les hommes ont besoin d'être incités au travail. La faculté d'acquérir est une de ces incitations. Il les fait travailler et le bien de la communauté fait partie intégrante de leur travail. Mais deux difficultés se révèlent dès l'abord. Le labeur n'implique le bien de la communauté que si ses résultats se rattachent à ce bien et assurent du bien par leur répartition. Ceux qui font commerce de produits dangereux peuvent acquérir de vastes fortunes par leur travail : ce qu'ils produisent n'apporte rien de bon à la communauté. De plus, si je réussis remarquablement dans les affaires, la fortune que j'acquiers peut en fait empêcher mes descendants de fournir le moindre travail ; et la faculté d'acquérir des biens peut décourager plus qu'inciter au travail. Le simple fait qu'il existe un instinct de propriété ne prouve pas que la méthode actuelle soit autre chose qu'un des moyens de le salisfaire. La méthode actuelle est un problème à étudier, et non une solution.

Cette justification se base parfois sur la morale. La propriété, soutient-on, est la rémunération de l'effort individuel. Le constructeur de chemins de fer, l'inventeur d'un rasoir de sûreté, d'une spécialité médicale, ont tous beaucoup travaillé, et leur fortune en est le résultat. Mais il faut évidemment considérer d'autres facteurs. La fortune de beaucoup de ceux qui travaillent sans relâche reste insignifiante. La propriété devient donc la récompense de la capacité; prétendre qu'elle est la récompense de privations, c'est là un argument abandonné depuis longtemps comme trop éhonté pour tout autre que pour un ignorant. Mais il est non moins évident qu'elle est la récompense de la capacité particulière qui consiste à réaliser des bénéfices, et c'est là éluder tout à fait le problème de la valeur d'une telle capacité pour la société, et du type d'effort que la réalisation d'un bénéfice peut rendre désirable.

Ou encore, soutient-on, la propriété engendre les vertus essentielles à la société: amour de la famille, générosité, faculté d'invention, énergie. L'admettre, c'est soutenir que la majorité des hommes est incapable de satisfaire les impulsions inhérentes au bien-être social. Cela n'est pas vrai, car ces vertus ont existé chez des gens qui n'ont jamais amassé de biens. Nul ne peut avoir la générosité de M. Rockefeller s'il n'a pas la richesse de M. Rockefeller; mais la société doit, en face de la possibilité d'être aussi généreux, évaluer ce qu'il en coûte pour parvenir à cette générosité. Le professeur Huxley n'a jamais amassé de fortune, mais déploya une énergie remarquable même à une époque énergique. La faculté d'invention d'hommes tels que Newton, Clerk-Maxwell et Laplace n'a pas eu pour origine la volonté de satisfaire leur instinct de propriété. L'amour familial ne peut expliquer la soif de la richesse pour qui counaît l'existence des pauvres.

Parfois, l'on abandonne, comme Lord Hugh Cecil, tout essai de fondement moral, et la propriété devient seulement le résultat de la satisfaction d'une exigence réelle. C'est là une opinion inutile à la théorie sociale. Car il nous faut évidemment examiner si l'exigence aurait dû s'affirmer, et ce qu'il advient lorsqu'elle est satisfaite. On demande des esclaves en Abyssinie; mais la plupart des hommes admettront que l'on ne devrait jamais répondre à cette demande. On demande de la littérature obscène; mais peu de gens respecteraient ceux qui en fourniraient. On demande des prostituées; mais la loi répond avec précision à ceux qui en

^{1.} Conservatism, chap. v,

procurent. La théorie de Lord Hugh Cecil se contente d'identifier le bien avec l'ordre existant, en admettant simplement qu'on ne peut par nul

autre moyen en affirmer l'opportunité morale.

On met aussi en avant un argument historique. Les sociétés qui progressent, a-t-on dit, sont celles qui sont édifiées sur le régime de la propriété privée; les sociétés arriérées sont, en général, édifiées sur une base collectiviste quelconque. Il y a là, je crois, une vérité importante. Les sociétés édifiées sur la propriété privée ont poussé plus loin l'orientation de leur milieu que les sociétés du type collectiviste, elles ont pu atteindre une marge de liberté individuelle plus large que les formes sociales collectivistes. Cela ne signifie pas forcément que les sociétés individualistes parviennent à un degré de bonheur plus élevé que les autres; nous connaissons trop peu la mentalité des peuples arriérés pour généraliser ainsi. Mais cela signifie effectivement que la civilisation occidentale est bien moins sujette à la tyrannie de la nature que, par exemple, les habitants de la Mélanésie ou de l'Inde avant la conquête britannique.

Mais l'argument historique est fallacieux s'il considère le régime de la propriété privée comme une chose simple et immuable. L'histoire de la propriété privée est avant tout le récit des limitations variées apportées à l'usage de ses pouvoirs. La propriété des esclaves fut effective en Grèce et à Rome; elle ne l'est plus aujourd'hui. En Angleterre, la liberté testamentaire est grande; en France, la succession est soumise à des règles très strictes. Jusqu'à la loi sur la propriété de la femme mariée, l'unité de personne de l'époux et de l'épouse donnait au premier le contrôle absolu des biens de sa femme; aujourd'hui, ce contrôle dépend de celle-ci. Le pouvoir de l'État souverain sur les propriétés peut offrir une assez large compensation au propriétaire privé, mais sa substance permet à l'État de s'annexer la vigne de Naboth à des conditions raisonnables. Les lois sur la santé publique ne me permettent pas de bâtir à ma guise sur mon propre terrain; je dois obéir à une autorité locale et me conformer au reglement du contrôle central. Le régime de la propriété privée signifie, en fait, qu'un homme ne peut disposer de ses biens selon sa volonté, qu'autant que la loi civile lui permet d'avoir une volonté; et bien que la sphère de cette volonté soit à vrai dire assez vaste, l'histoire des droits de propriété est surtout le récit de ses limitations.

En fait, il ne serait pas inexact de dire que l'argument historique ne signifie rien sinon que chacun, s'il est bien placé, est le meilleur juge de ses propres intérêts, et que la société a plus de chances de prospérer s'il se trouve en mesure d'exprimer ses intérêts. Mais c'est là faire dévier la discussion vers le problème de la compétence, et ceci soulève à son tour toute la question des droits inhérents à la propriété. A aucune époque, ces droits n'ont été absolus. La philosophie politique et religieuse tente surtout de dégager des maximes d'organisation réduisant les dangers d'une distinction entre le tien et le mien. C'est la perception de ces dangers qui a conduit Platon à rejeter la notion de propriété privée. Une perception analogue est à l'origine de l'insistance du Nouveau Testament et des premiers Pères de l'Église sur l'idée d'intendance. Cette idée n'a en fait jamais été appliquée; et sa réinterprétation au cours du moyen âge n'a guère fait que souligner la responsabilité, et n'a jamais reçu le pouvoir d'un contrôle actif. Car l'Église a fait un compromis avec le monde.

Elle accepta que la charité se substituât au droit. Elle calma les velléités au lieu de s'attaquer aux fondements. L'explication en est assez nette. Vu ses débuts difficiles, une Église cherchant à attaquer le système économique de l'époque aurait ignominieusement succombé; et lorsqu'elle fut elle-même devenue une source de force, elle avait découvert assez de personnes désireuses d'acheter leur salut au prix de leurs biens pour l'asseoir sur la propriété privée. La preuve essentielle est la persécution des Franciscains. Par cet acte, l'Église prouva qu'elle n'avait d'autre mission envers les déshérités que la charité.

L'attitude moderne se fraya un chemin par l'intermédiaire du puritanisme. La décadence d'une autorité constituée dans l'Église romaine, l'accent qu'elle mit sur la vie intérieure de l'homme rendirent relativement insignifiant le problème de ses biens. Le puritanisme apprit à l'homme à compter sur lui-même. Il impliqua, surtout à l'égard de la persécution religieuse, une méfiance de toutes les règles formulées par l'État. Il fournit une transition facile à une mentalité cherchant à montrer que la possession de la richesse était un signe de grâce, et la pauvreté une preuve de la défaveur de Dieu. Nul doute que le puritanisme eût un sens aigu des dangers de la propriété. Ses attaques vigoureuses contre le gaspillage, sa ferveur à demander, avec Richard Baxter entre autres, qu'on n'employat pas la richesse à opprimer les pauvres, prouvent qu'il n'était pas individualiste à outrance. Mais il ne pouvait se défendre d'individualisme par sa nature même, et tendit à concevoir un État comme un groupe d'hommes mûs par leurs intérêts et auquel, en l'absence d'obstacles, venait le succès, récompense de l'effort. Leurs vues s'adaptèrent à la nouvelle philosophie politique dont Hobbes fut le plus remarquable apôtre. De lui à Adam Smith, malgré des formes d'institutions variées, l'intérêt devint la clef de voûte de l'organisation sociale. L'État eut pour but de parvenir à la liberté au sens d'une voie ouverte à l'action de la volonté individuelle. La république, dit Locke, existe pour susciter l'intérêt civil, et « j'appelle intérêt civil la vie, la liberté, l'inviolabilité du corps, et la possession de biens extérieurs tels que l'argent, la terre. les maisons, les meubles, et autres choses »1. Ici on ne suggère aucunement que l'individu participe aux bienfaits d'un ordre moral suscité par lui d'accord avec ses semblables. Le bien commun s'identifie avec le bien individuel, et tout ce qui fait progresser l'un fait aussi progresser l'autre. Mais le bien individuel pour être complet dépend de chacun; l'État n'a d'autre fonction que d'assurer aux vainqueurs leur butin. Cette opinion fut renforcée par la psychologie hédoniste qui gisait à la racine de l'utilitarisme. La Révolution industrielle, en somme, survint à une époque où un simple optimiste téléologique fit des droits de propriété - généralement illimités — la pierre angulaire de la sécurité sociale².

Il s'était naturellement élevé des protestations contre cette doctrine. A l'apogée de la puissance puritaine, Winstanley et les communautés agraires étaient venus affirmer leur foi en l'iniquité de la propriété privée. Mably et Morelly, sous l'influence des premières opinions de Rousseau, avaient souligné la nécessité morale d'un plan communiste. Mais les

^{1.} A Letter concerning Toleration (Works, ed. de 1727, vol. II, p. 239).

^{2.} Cf. HAMMOND. The Town Labourer, chap. x.

degrés de l'échelle sociale étaient trop solides pour que leur proposition fût prise au sérieux. Il fallut le pouvoir combiné de la révolution industrielle et de la Révolution Française pour rendre insoutenable la thèse individualiste. L'une créa le socialisme économique, l'autre, une conception des droits personnels. Leur union signifiait la lente destruction de toute théorie des droits faisant de la propriété la base de l'État. C'est là le sens des opinions telles que celles de Saint-Simon et Fourier en France, de Hall et de Thompson, de Bray et d'Owen en Angleterre. On se prit à coucevoir la propriété comme un produit, non pas des efforts individuels, mais des forces accumulées dans la société. La chute de la féodalité, l'accession des classes moyennes au pouvoir privèrent les classes dirigeantes du caractère divin qu'elles avaient paru posséder. Car la Révolution française ajouta, peut-être à-demi consciemment, au désir de la liberté la volonté d'égalité; et de quelque manière qu'on interprète l'égalité, elle implique une révision de la théorie individualiste de la propriété. Conserver l'ordre existant, tel que le prônaient les travaux des économistes classiques, devint impossible lorsqu'il apparut nécessaire de consacrer les inégalités existantes. On commença à déblayer la scène en vue de conceptions nouvelles.

Telle est à vrai dire la signification de l'annus mirabilis 1848. Marx et Engels, Proudhon et Louis Blanc insistaient chacun à sa façon pour que l'organisation remplaçat l'anarchie de leur époque. L'organisation impliquait un réajustement, et celui-ci signifiait une reconnaissance des droits. L'ordre social de l'Europe Occidentale commença à s'adapter lentement aux nouveaux besoins. L'État qui avait, au début du dix-neuvième siècle, formulé le laissez-faire, commença à rechercher, à l'approche du vingtième, une base de compromis avec le socialisme. Et par socialisme on entendait consacrer la productivité de l'État à l'expression des droits naturels de l'homme. Ainsi, le système d'impôts de l'État moderne fut édifié sur la notion que la répartition doit varier selon la capacité de paiement. Le droit de vote fut à peu près universel. Il offrait la gratuité del'instruction — bien qu'élémentaire — au peuple. Il commença à assurer contre les risques de maladie et de chômage. Il fit de la création de maisons et de pensions pour les vieillards un sujet de préoccupation corporative. On ne peut guère interpréter ces changements qu'en admettant l'évolution de l'idée de propriété. Les hommes pouvaient continuer à s'enrichir, mais l'État reconnaissait l'obligation d'atténuer les inégalités sociales.

Cet effort se poursuivait quand la guerre de 1914 précipita tous les systèmes sociaux dans le chaos. Il en est résulté de toutes part un immense accroissement des fonctions de l'État. Conserver la trame endommagée de la société était une entreprise bien plus vaste qu'en 1914, et bien plus coûteuse; elle impliquait, dans la protection du locataire contre le propriétaire, par exemple, de larges incursions dans ce que l'on considérait précédemment comme les droits normaux de la propriété. Mais c'est surtout le changement d'échelle des conceptions sociales qui a permis d'envisager ces opérations. Les hommes à qui l'on avait demandé de mourir pour l'Etat réclamaient aussi le droit d'y vivre. Les hommes qu'on avait prônés pendant la guerre affirmèrent leur importance en temps de paix. Un défi fut lancé à l'entreprise privée sous le prétexte qu'elle attribuait

une part prépondérante des résultats industriels à ceux qui n'avaient pas travaillé à produire. La propriété privée fut priée de définir à quel point sa contribution répond à ses revenus. On prétendit qu'il était notoirement insuffisant de baser les droits sur la propriété, car toute propriété dépend du soutien de la société, et ses droits sont donc d'origine sociale. Mais les droits d'origine sociale sont liés aux nécessités sociales. Celles-ci sont les nécessités des individus, et dans l'État moderne, la majorité ne satisfaisait pas à ses besoins. Or, plus vastes sont les droits de la propriété, plus inégale est l'incidence du bienfait législatif, et moins étroit est le rapport entre la propriété et le service rendu. La propriété en tant que droit d'autorité sur les choses à l'exclusion d'autrui soulève avec acuité les problèmes : 1° des choses qui devraient être soumises à l'autorité individuelle surtout dans les questions telles que l'énergie électrique, essentielles à l'existence de la communauté; 2º du nombre de choses que i'homme peut être admis à contrôler sans porter atteinte, par ce pouvoir de controle, aux possibilités égales d'accès aux besoins civiques. Avant tout, on réclamait une théorie philosophique de la propriété qui rendit la défense de la propriété privée moralement possible. Le besoin en était d'autant plus pressant que la croissance rapide du communisme révolutionnaire avait menacé jusqu'en ses fondements la structure de la civilisation actuelle. On vit aussitôt que la Russie du vingtième siècle pouvait être aussi importante que la France du dix-neuvième. De même que celleci avait signifié le nivellement des privilèges politiques, de même, la première annonçait le nivellement des privilèges économiques. La question essentielle de cette génération était la découverte d'une conception de la propriété qui satisfît le sens moral des hommes.

H

On peut admettre une telle conception de la propriété si l'on cherche à considérer l'homme comme soumis à des droits. Il a alors le droit de diriger les choses autant que cette direction lui permet de se réaliser au mieu \mathbf{x}_{\succ} Il peut donc prétendre à une part du dividende national suffisante pour lui permettre de satisfaire au moins les besoins matériels élémentaires, faim, soif, abri, qui frustrés empêchent la personnalité de s'exprimer. Le droit à cette part, à la propriété qu'elle implique est, pour moi, considéré au mieux comme une prétention individuelle et absolue. Ce n'est pas seulement, comme dans l'État selon Platon, le droit à un siège à la table commune. Si l'évolution des institutions nous a appris quelque chose, c'est qu'un communisme forcé des habitudes est toujours dangereux. Participer à la vie commune, ce ne devrait pas signifier que la vie commune est uniformément organisée. Cela ne signifie pas que l'on mange les mêmes mêts, que l'on porte les mêmes vêtements, que l'on vit dans des maisons reconnaissables à leur seule situation dans la rue. Notre vie doit laisser place au choix, sinon elle cesse d'être. Il nous faut nous trouver; et nous ne le pouvons qu'en décidant entre des alternatives. Notre droit à un minimum de propriété doit donc être un droit à choisir, à ce minimum, les objets par lesquels nous satisferons ce droit.

Ce droit minimum est universel. C'est pour l'individu la garantie que la

pression des forces sociales ne le laissera pas désemparé ni naufragé. C'est l'assurance qu'il peut trouver une place dans sa sphère, et que sa personnalité a au moins l'importance que lui donne sa manière d'être. Mais le droit est lié à un devoir. Si je reçois, c'est pour rendre. La société ne peut me faire vivre pour me donner le privilège de l'existence. Je dois payer ce droit par ce que je fais. Je dois exercer les fonctions qui produiront le montant requis pour ma subsistance. Nul n'a donc un droit moral à la propriété sinon en paiement de fonctions exercées. Nul n'a le droit de vivre sans payer sa subsistance. Nul n'a le droit de vivre parce qu'un autre a gagné assez pour le faire vivre. Rien n'est moralement sien que ce

qu'il gagne par son effort personnel.

La distinction moderne entre la possession et le gain se légitime donc moralement. Ceux dont la propriété est le résultat de l'effort d'autrui sont des parasites de la société. Ils jouissent de ce qu'ils n'ont pas aidé à produire. Ils reçoivent les moyens d'éviter de contribuer à la production totale de la société. Ils ont des droits légaux; mais comme ces droits légaux ne sont pas nés de leur effort personnel, l'atmosphère morale qui leur donne droit au respect leur fait défaut. On peut admirer l'artisan d'une grande fortune; on ne peut admirer ceux qui vivent grâce à ses travaux. Payer un tribut au degré où l'exige la richesse héréditaire n'est littéralement pas dans les moyens de la société. Même si les possesseurs de cette richesse sont imprégnés d'un sens élevé de l'obligation sociale. comme Fox, Pitt ou Shaftesbury, les vertus d'une minorité ne compensent pas l'inertie sociale de l'ensemble. La richesse héréditaire implique deux choses : 1º il existe une classe libérée de l'obligation légale de travailler; 2º ainsi libre, elle peut utiliser ses loisirs de manière à taxer l'effort productif des autres membres de la société. Comme l'a montré Veblen, elle mésusera presque toujours de ses loisirs dans l'ensemble. Si elle produit un Henry Cavendish, cela ne contredit pas le fait que la société paie trop cher pour le produire. Cette classe est en général oisive et dépensière. Elle s'adonne aux plaisirs inutiles. Elle fait de la politique un passe-temps, et de la religion une sensation esthétique. Elle peut protéger les arts, mais ce faisant détruit l'âme de l'artiste. Elle peut cultiver les lettres, mais la littérature qu'elle encourage reste sourde aux véritables besoins de son époque. Une société qui conserve une classe vivant de ses revenus ne peut jamais respecter convenablement les prétentions de ses membres plus humbles. Car la première dominera ses institutions. Elle a les privilèges nés du pouvoir de dépenser. Elle fixe les règles du goût. Elle entretient la classe légale qui, dans tout État, dépend presque forcément des riches: Elle accède directement aux sources du pouvoir politique. Elle façonne les coutumes et les buts de la classe qui parvient d'elle-même à la richesse. Sa situation économique implique une prédominance sociale définie. Elle peut, par son prestige, fixer les buts de l'État.

N'importe qui peut vérifier cet exposé en étudiant la structure sociale actuelle. Ainsi, notre Parlement est toujours d'essence éminemment aristocratique, car une carrière politique implique des difficultés pour tous ceux qui ne vivent pas de leurs biens. La situation des parents continue à déterminer largement l'éducation : aller à Eton et à Christ Church est une sorte d'habitude familiale. Maints excellents régiments de l'armée constituent pratiquement une réserve de fils de famille. Tous affrontent le dan-

ger avec courage; mais tous ne maîtrisent pas également la science militaire. Même la diplomatie est une carrière dont l'accès est malaisé à ceux qui n'appartiennent pas à un cercle assez restreint. Ils confèrent à la charité le parfum de leur présence. Leurs ventes, leurs séances de bridge honorées par la présence éventuelle d'un membre de la famille royale, servent à leur rappeler qu'ils ont des devoirs envers les pauvres. Ils entretiennent leur activité intellectuelle en passant un hiver à Louqsor; ils maintiennent les traditions nationales en se consacrant à la chasse au renard ou à la perdrix. Ils ne vivent à Londres que six mois de l'année. Quand ils partent pour les comtés ou pour la tiédeur de la Riviera, Londres est vide, si l'on néglige les six millions et quelques Londoniens qui travaillent à les faire vivre. Et l'on utilise une immense activité journalistique à honorer la populace des photographies de cet incroyable défilé.

Nul, semble-t-il, ne pourrait sérieusement affirmer qu'une telle classe est tant soit peu utile à la communauté, pas plus que la noblesse française du xviiie siècle ne pouvait se défendre parce que quelques-uns de ses membres se vouaient à des buts élevés. Ils mènent des existences indéfendables du point de vue moral. Et leur coût social est d'autant plus grand que leur pouvoir de dépense oblige la société à consacrer à la satisfaction de leurs vains plaisirs une large part de l'effort social. Leur cont ne s'arrête pas là. Ils possèdent le charme de la tradition; et ceux qui se sont enrichis par leur propre labeur tendent, par la force de l'imitation, vers une vie de but et d'essence analogues. L'aristocratie se recrute en s'alliant au monde des affaires. Qui fut épicier dans une génération sera pair dans la suivante. Le sommet de la pyramide est une ploutocratie, sans fonctions dans l'ensemble, et, dans l'ensemble encore, peu ou point douée du sens du devoir social. Il a, bien entendu, existé des familles dont le zèle pour la prospérité de leurs subordonnés a été aussi honorable que rare. Mais le caractère de la société s'édifie sur des règles, et non sur des exceptions. Si tous doivent accéder de même à l'héritage social, une classe ne peut, par sa position, s'assurer une double portion. C'est ce qui se produit quand une classe est autorisée à vivre de ses revenus. C'est non seulement nier qu'elle doive contribuer à la société, mais aussi affirmer que la société doit contribuer à ses besoins. Sa position est un accident de naissance; et la naissance, si éminente soit-elle, n'a pas le droit de percevoir un impôt permanent sur l'effort social. Nous ne reconnaissons pas l'obligation de faire vivre à perpétuité des descendants de Milton; car on ne voit pas bien quel principe discutable nous obligerait à faire vivre à perpétuité les descendants de Nell Gwynn. A cet égard, le résultat de notre système de propriété n'est lié à aucun principe de justice. Il ne peut donc faire partie d'aucune théorie de la propriété qui cherche à se concilier l'assentiment moral des hommes.

On ne veut pas soutenir par là qu'un homme n'a pas le droit de pourvoir aux besoins de ses descendants immédiats. Il est assez évident qu'une partie importante de son effort provient du désir de rechercher la sécurité pour ses enfants. Il semble donc s'ensuivre que ses enfants devraient recevoir une éducation et une aide leur permettant d'entrer dans la bataille de la vie bien armés. Mais cela ne veut pas dire qu'ils devraient être aidés au point de pouvoir se soustraire complètement à la bataille. Comme l'homme moyen, ils doivent gagner leur vie à la sueur de leur front. On

doit leur assurer la sécurité. Leur père doit pouvoir sentir que sa mort prématurée ne les réduira pas à une vie si étroite qu'elle en deviendra sordide et impossible. Telle est sans doute la situation de la plupart de ceux qui meurent avant que leurs enfants soient des hommes. Elle est trop cruelle pour que nous ayons le droit d'accroître leur nombre. L'héritage se justifie toujours lorsqu'il assure un revenu pour la veuve d'une part, et pour l'éducation des enfants de l'autre. Mais garder la propriété au-delà de ce moment est moralement injustifiable.

J'imagine que nul ne s'opposerait non plus à la possession de ces objets intimes et personnels dont la valeur est surtout sentimentale. Les livres et les gravures, les choses dont la possession portent l'empreinte de la personnalité sont des souvenirs vivants trop précieux pour être disséminés; mais employés à constituer un capital, ils tombent sous le contrôle de l'État.

A cet égard la propriété commence à se justifier. Elle ale droit d'exister lorsqu'elle résulte d'un effort personnel. Elle est rationnelle lorsqu'elle résulte de la fonction. Les biens d'un médecin, d'un marin, d'un inventeur, d'un juge représentent tous un gain déterminé pour un service déterminé. Une possession de ce genre personnifie légitimement les droits parce qu'elle suit l'accomplissement d'un devoir. Elle provient du fait que son possesseur a rempli une tâche dans la société. Il s'est efforcé de payer sa traversée. Il a cherché à rembourser à la société le prix de son existence antérieure à ses années de maturité. Il n'a pas été un parasite du corps politique. Il a cherché à être un citoyen en participant par son effort à l'enrichissement du tout social. Il représente une contribution définie à la productivité de ceux qui vivent de la production. Il n'est pas simplement un impôt sur l'effort d'autrui.

Mais prétendre que la proprité se justifie lorsqu'elle résulte de la fonction, c'est, bien entendu, une affirmation trop vaste. Elle implique l'examen de la propriété sous deux angles. La propriété ainsi conçue signifie tout d'abord une théorie de la récompense, et ensuite une théorie de l'organisation industrielle. Elle implique donc une méthode par laquelle nous pouvons fixer des limites aux droits de propriété, et un moyen de déterminer quelles bases peut comporter l'usage de la propriété. Ainsi un homme peut-il, par son effort, obtenir cette emprise de pieuvre sur la vie économique de l'Allemagne que feu M. Stinnes s'est assurée? L'effort s'entend-il comme l'exercice des facultés, ou comme la capacité? Pouvons-nous trouver les moyens de différencier le prix de l'effort d'un maçon de celui d'un grand chirurgien? Pouvons-nous distinguer entre les droits de propriété comme tels, c'est-à-dire les biens qui, traduits en termes monétaires, sont susceptibles de placements, et les droits de propriété en tant que l'expression de la personnalité? Si je gagne mille livres sterlings par an et trouve suffisant d'en dépenser sept cent cinquante, quels sont les droits qui s'attachent à moi en tant que propriétaire de deux cent cinquante livres que je place tous les ans? Puisje prétendre à un bénéfice déterminé et fixe pour une commodité dont je loue le droit d'usage? Mon bénéfice doit-il varier avec les risques que je cours dans les placements auxquels je me résous? Puis-je aventurer un capital dans des entreprises telles que celle des frères Mannesmann au Maroc, qui peuvent affecter les destinées d'un peuple auquel mon gain ne

saurait profiter? Il est évident que les droits de propriété ne supportent pas d'être fixés en formules simples. L'énoncé du problème est complexe par sa nature; et une réponse visant à la simplicité trahirait la question qu'elle pose.

Ш

En fait, les théories de la récompense se divisent en quatre classes principales. Il y a la proposition communiste générale tendant à l'égalité du revenu. L'argument sur lequel elle s'appuie est beaucoup plus fort qu'on ne l'admet en général. La « pression » d'un homme sur la société se mesure surtout à son pouvoir d'achat; donc, si son accès à la société doit être le même que celui de son prochain, il est désirable d'égaliser leurs revenus. De plus, les distinctions une fois établies, elles reposent forcément sur des fondations arbitraires. La différence entre les revenus d'un juge et d'un maçon n'est qu'une estimation très approximative du prix auquel on peut se procurer leurs services à chacun. En fait, on peut avoir de bons juges aux ntats-Unis à un prix bien moins élevé qu'en Grande Bretagne; et le salaire d'un bon maçon est relativement beaucoup plus élevé dans ce dernier pays. Il ne faut pas non plus négliger l'argument eugénique que M. Bernard Shaw a cité avec tant d'à-propos 1. Pratiquement, fait-il remarquer, les distinctions principales entre les classes sont des distinctions économiques; et même s'il arrive que le duc épouse l'ouvrière, sa sœur ne songe pas à épouser le manœuvre. Si une princesse royale épouse un roturier, c'est toujours un roturier bien doté. Le choix dans le mariage en dehors de sa propre classe est très généralement déterminé par des considérations de fortune. La pairie anglaise a même fixé une sorte de prix courant sur le marché américain. L'égalité de revenus, comme le montre M. Bernard Shaw, aurait le résultat excellent de rendre possibles les mariages entre toutes les classes de la communauté. On ne peut guère douter du bienfait qui en résulterait pour l'amélioration de la race.

Mais l'égalité de récompenses se heurte à certaines difficultés auxquelles on ne peut faire, en l'occurence, aucune réponse adéquate. Quand on exige de tous un effort pour pouvoir vivre plus pleinement, il ne semble pas juste de récompenser également des efforts inégaux. Et il ne semble pas juste non plus de récompenser également des besoins inégaux. Le vieux garçon avare, la vieille fille confite en dévotion ne devraient certainement pas recevoir la même rémunération que les parents qui doivent nourrir cinq ou six enfants. Nous ne pouvons non plus négliger l'argument psychologique selon lequel, vu les habitudes mentales de la civilisation occidentale, l'égalité des revenus ne s'obtiendrait qu'au prix d'une révolution; et l'un des traits essentiels de cette révolution serait probablement l'attribution d'une rémunération spéciale aux soldats pour les persuader d'être fidèles au gouvernement. De plus, l'expérience russe montre clairement qu'au moins au début d'un nouvel ordre social, il faut faire des concessions aux habitudes de différenciation. On ne voit pas de

1. The Case for Equality. Publications du National Liberal Club, 1913.

raisons de croire à un atome de logique dans les inégalités actuelles. Mais, si nombreux que soient les ponts jetés entre elles, nous ne pouvons encore suivre jusqu'au bout le chemin de l'égalité. La doctrine communiste souligne la vérité essentielle qu'une société jugeant surtout les hommes sur leurs possessions économiques est moralement malsaine; mais il s'écoulera longtemps encore, avant de trouver de meilleurs étalons de jugement.

Non moins impropre est l'antithèse du plan communiste qui soutient que la rémunération doit être fixée par le libre jeu du marché. L'offre et la demande, nous dit-on, sont l'indice de l'appréciation sociale du travail qu'un homme peut offrir. Leur fonctionnement procure à son service une récompense « naturelle ». Nul autre indice ne possède le même mérite de clarté évidente. Toute cette théorie serait admirable si elle était le moins du monde exacte, et ensuite, si elle était moralement adéquate. Mais premièrement, avant que l'offre et la demande puissent fonctionner sincèrement, tous les facteurs contraires doivent être évincés. La rémunération des fonctionnaires due service de santé n'est pas fixée à un taux qui séduira des médecins capables, mais au taux auquel l'Association médicale britannique permettra à des médecins de se laisser séduire. Les revenus payés dans les trusts industriels sont souvent fixés non par l'offre et la demande de leurs services, mais par la situation particulière qu'entraine un monopole. Le traitement d'un juge est surtout un chiffre conventionnel, beaucoup accepteraient cette situation, comme le font un grand nombre, malgré une perte financière, à cause de l'honneur qu'elle confère. L'offre et la demande ne seraient un véritable indice de revenu que si l'on pouvait également tenter l'occasion d'obtenir la place en question. En fait, la plupart des postes impliquent une sorte de niveau de vie coutumier, et les revenus d'une profession déterminée attirent par le niveau qu'ils semblent assurer:

Le libre jeu du marché, ai-je dit, n'est pas non plus une épreuve moralement suffisante de la valeur. Il laisse un tiers de la communauté industrielle moyenne au bord de la famine. Il signifie pour elle une santé précaire, une intelligence mal développée, des foyers sordides, et un travail où, en général, la majorité ne peut trouver aucune source d'intérêt humain. Comme la détermination des salaires a été laissée au libre jeu du marché, nous avons dû, par les Chambres de commerce et les lois sur les salaires minimum, redresser l'équilibre dû à ce qu'on tirait un avantage exagéré de la faiblesse. Ces discussions sont l'apothéose de l'inégalité. Elles soulignent tous les avantages que l'employeur trouve dans le fait que le travailleur moyen ne peut pas attendre. La rivalité impliquée n'est pas équitable, parce que la liberté de contratien est essentiellement absente. Car la liberté de contrat, je l'ai soutenu plus haut, n'existe que là où existe l'égalité du pouvoir de discussion. Le cœur même de l'industrialisme moderne nie l'égalité du pouvoir de contrat, entre maître et inférieur par exemple. Il y a, il est vrai, des métiers essentiels où ce rapport est dans l'ensemble plus égal. Mais c'est une exception, et non la règle.

L'offre et la demande ne peuvent non plus indiquer la valeur sociale

réelle par la récompense assurée. On peut édifier de grandes fortunes dans des entreprises de publicité; mais en général, une entreprise de publicité montre la pathologie de l'industrialisme moderne. L'art de vendre, s'il est un art, représente surtout la capacité de suggérer qu'une commodité est ce qu'en fait elle n'est pas, et, plus particulièrement, de vendre à un acheteur ce dont en fait il n'a pas besoin. Les revenus que se faisaient les plaideurs habiles avant la réforme de la procédure judiciaire représentaient surtout une richesse acquise à déjouer la justice. De grandes fortunes se sont faites sur les taudis; mais la société a payé maintes et maintes fois une somme bien plus élevée que ces fortunes à réparer les dommages qu'elles causèrent. La dame qui a inventé la poupée « Kewpie » a, paraît-il, tiré de son brevet une immense fortune; mais on ne voit pas immédiatement la valeur sociale de l'origine de sa richesse. Le créateur d'une pilule fameuse a mélangé du savon et de l'eau suivant des proportions déterminées; mais la valeur sociale de son mélange fut infiniment moindre que la fortune qu'il amassa. La théorie suivant laquelle le système des prix fixe la « valeur » du service rendu fait abstraction du fait que la « valeur » en question n'est liée qu'à sa demande effective. Cette valeur n'est pas forcément liée aux valeurs d'importance sociale. Si cela était, nos logis, notre nourriture, nos vêtements, nos écoles seraient très différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. La répartition actuelle des récompenses est un indice intéressant des demandes effectives; mais nous ne pouvons découvrir si chaque demande, donc chaque récompense, est légitime qu'en l'examinant. Et même dans ce cas, nous aurions à déterminer si la demande réalisée, mên e désirable, doit motiver la récompense qu'elle implique. Le mérite du système actuel est qu'en faisant abstraction des considérations morales, il offre un aspect simple. Mais nul système qui, par sa nature, fait abstraction des éléments permanents du système social, n'a de chances de durer.

Et de fait, nous le condamnons nous-mêmes implicitement. Car il y a des genres de service où une récompense pécuniaire nous semble inappropriée; et nous distinguons avec une précision intéressante l'industrie des professions. Nul n'aurait respecté Pasteur s'il avait fait payer ses découvertes. Le renom de Sir Ronald Ross tient beaucoup à un labeur incessant pour une cause désintéressée. Nous comprenons que le grand explorateur, le grand artiste, le grand homme d'État, ne peuvent être payés qu'en richesse morale; et nous ne tentons pas même d'évaluer leurs services en termes monétaires. Ce qui caractérise une profession autre que l'industrie, c'est qu'elle mesure la valeur de son effort au service qu'elle rend au public. Elle doit maintenir des niveaux de compétence, de méthode, de mobiles. Elle implique, au moins jusqu'à un certain point, un élément désintéressé. Un homme ne peut être évincé de l'industric que par la banqueroute ou le crime; mais les professions n'admettent pas certains genres de conduite, même si les tribunaux refusent d'en connaître. Leur trait essentiel, c'est que la prospérité de la société exige ainsi l'abrogation des motifs où se complairait une théorie de la récompense selon l'offre et la demande.

Il n'est pas non plus inutile, à mon avis, de remarquer que les nations entrées en guerre en 1914 furent tenues de limiter le champ des intérêts commerciaux. Le nom même de profiteur signifia le déshonneur de ceux

^{4.} Cf. P. Sargant Florence. Economics of Fatigue and Unrest (1924) p. 374: et Wallas, The Great Society, pp. 363 et suiv.

qui édifièrent leur fortune sur le malheur de leur pays. Un ministre d'État qui expliqua, pour défendre l'homme d'affaire, qu'il était de sa nature de vendre au plus cher et d'acheter au meilleur marché, fut considéré comme ayant ainsi diminué sa réputation. L'idée se répandit qu'il fallait limiter les opérations de trusts et d'associations pour défendre le consommateur. Les idées de priorité et de fixation de prix furent une admission éclatante que le libre jeu du marché, loin de posséder une valeur sociale, allait détruire toute valeur sociale. Ceux qui ont acquis de l'estime furent ceux dont on put mesurer les services à leur contribution aux fins de l'État. L'atmosphère s'environna naturellement de la pénombre dramatique de la guerre. Cependant un grand nombre d'hommes sortirent du conslit en pensant que ces propositions n'étaient pas moins applicables au temps de paix. Ainsi, la force cachée derrière l'exigence d'un impôt sur le capital (quelle qu'en soit la validité économique) provient surtout de la perception qu'un État qui dispose de la vie de ses citoyens peut, à un bien autre degré, disposer aussi de leurs biens. Cependant la découverte des hypothèses d'une civilisation commerciale en ces années fiévreuses est fort importante. Ce que Mr. Tawney a appelé la société acquisitive s'est révélée sans fondement dans la fidélité morale des hommes. Elle a pu gagner l'acceptation de la peur; elle n'a pas pu gagner la loyauté de la confiance. Mais nulle société où les hommes n'apportent pas leur conviction ardente n'a de chances de durer. C'est pourquoi il nous faut un principe de rémunération, donc un ordre économique, différent de celui dont nous avons hérité.

Une troisième théorie, plus séduisante, se fonde au moins sur des principes morau. Elle rejette et la théorie de l'égalité, et l'opinion que l'offre et la demande peuvent s'organiser normalement. Elle demande que chacun contribue a la vie sociale selon ses moyens, et soit récompensé par la société selon ses besoins. C'est une prétention traditionnelle, et elle a séduit des hommes distingués. Mais son défaut évident, c'est qu'elle assume l'apparence d'une simplicité qui, à l'examen, ne correspond pas à la réalité. Prenons d'abord les besoins. Nous ne pouvons certainement pas accepter l'idée de besoins au sens absolu. Nous ne pourrons offrir à un employé une rémunération qui lui permette d'acheter une édition originale des œu res de Shakespeare, quelqu'ardent que soit son désir de la posséder. Les seuls besoins que nous puissions admettre sont les besoins communs à tous les hommes. Et là même, il doit y avoir un maximum que nous ne saurions dépasser. Un employé décidé à avoir treize enfants aurait de plus grands besoins qu'un employé qui en aurait quatre. Mais répondre à ces besoins, c'est être doué d'une stupidité sans discernement. Les besoins ne peuvent signifier que des besoins moyens. Il nous faut adopter une moyenne de vie civique, et faire pivoter notre système de récompense autour de cette moyenne. Il faut donc fixer notre rémunération type à un niveau qui ne tienne pas compte des particularités individuelles. Notre effort ne peut tendre qu'au général; le particulier, au-delà de cet effort, doit s'organiser seul.

L'idée de possibilité ne nous aidera pas beaucoup plus. Si elle signifie que chacun doit accomplir sa tâche de son mieux, c'est là un truisme que

1. ZIMMERN. Nationality and Government, p. 282, note.

nul ne désapprouvera. Veut-elle dire le devoir d'essayer ses capacités jusqu'à ce que l'on découvre la tâche qui rend le plus? Ou la fixation d'une production minimum à laquelle sera tenu chacun dans sa sphère particulière? Faut-il pénaliser ceux qui n'atteignent pas ce minimum? Devons-nous compter sur une productivité plus grande de ceux dont les moyens sont véritablement plus grands? Quelle doit être la preuve des moyens dans la sphere incommensurable du travail intellectuel? Si un juge rend un arrêt à l'audience, tandis qu'un autre réserve son jugement et remet le procès, devons-nous considérer que ce dernier n'agit pas comme l'exigent ses moyens? En somme, quel doit être le critère des moyens d'un homme, surtout dans le travail mental? Faut-il le juger à sa propre échelle, ou selon une échelle type? On peut remarquer que même dans le travail manuel, la tâche d'évaluation est malaisée. Ainsi, le mineur peut tomber sur un endroit difficile, ne pas être en bonne santé; les récipients à charbon peuvent ne pas lui arriver lorsqu'il en a besoin. De même dans une usine textile : lumière, température, humidité, période de travail, existence de périodes de repos, méthodes appropriées de fourniture des matières, bonne surveillance des machines, peuvent causer des différences considérables dans la production d'un ouvrier. On peut lui reprocher de « flaner » quand, en fait, la faute incombe à des conditions auxquelles il ne peut rien. La seule façon évidente de mesurer sincèrement les moyens d'un homme, c'est l'affirmation honnête qu'il a fait de son mieux. Mais nul système social ne se satisfera d'une preuve purement subjective de ce genre, et cela d'autant plus certainement lorsque nous savons que la technique mécanique de la production en masse ne parvient pas à répondre à l'intérêt du travailleur. Car il est certain que nul ne travaillera de son mieux s'il n'accomplit pas sa tâche de tout son cœur.

Nous en sommes donc réduits à un point de vue moins simple. Toute récompense doit en principe remplir deux conditions complexes : elle doit permettre à l'individu de s'exprimer de son mieux, et en même temps, elle doit maintenir et développer les fonctions sociales nécessaires. Il faut en quelque sorte concilier l'intérêt de l'individu avec celui de la communauté. Il nous faut donc satisfaire les besoins des citoyens selon leur degré d'importance, tout en ne nuisant pas, ce faisant, à la productivité générale. Il nous faut aussi, bien entendu, satisfaire les exigences des catégories, enfants, vieillards, inaptes et faibles d'esprit, qui ne peuvent payer. Il faut constituer des réserves pour les prodigues et les criminels de manière à prévenir une nouvelle dégradation. Notre condition première consiste évidemment à satisfaire tous les besoins liés au minimum civique, donc tous les besoins qui, non satisfaits, empêchent d'accéder à la qualité effective de citoyen, avant de s'occuper des besoins qui dépassent ce minimum irréductible. Il existe donc une sorte de niveau fondamental de rémunération au-dessous duquel nul être capable d'agir en citoyen ne doit pouvoir tomber.

Mais secondement, nul ne doit pouvoir s'assurer une rémunération qu'à la condition d'accomplir un travail reconnu utile. Il gagne un salaire en échange d'un effort personnel. Son travail doit ajouter à la richesse nationale. Il ne doit avoir de moyens de vivre qu'à la condition d'avoir à remplir une fonction utile. Une fois qu'il accomplit un travail reconnu nécessaire, il a droit à une récompense qui lui procure toutes les possibi-

LA PROPRIÉTÉ

lités d'une vie civique. Elle doit le maintenir en bonne santé. Elle doit lui permettre de développer ses facultés. Elle doit le rendre capable d'édifier un foyer et de pourvoir aux dépenses familiales indépendantes de la communauté. Cette récompense est inhérente à sa qualité d'être humain.

On dit naturellement qu'un tel idéal est illusoire. Beaucoup de travailleurs ne paieraient pas leurs frais à un prix de revient aussi élevé, et à ce taux, le nombre des chômeurs s'accroîtrait 1. Mais l'histoire des salaires au xixe siècle fut celle d'un accroissement très sensible des salaires réels sans augmentation corrélative du chômage. En esfet, plus élevés sont les salaires, meilleure est la qualité de vie du travailleur. Ses exigences croissent en largeur et en profondeur, et l'organisation économique de la société change pour satisfaire à ces nouvelles exigences. M. Hobson a montré que la répartition inadéquate et inégale du pouvoir d'achat est une des causes principales du chômage². En général, un accroissement des salaires est suivi de plus de bien qu'un accroissement soit du bénéfice, soit de l'intérêt. De plus, un des résultats appréciables de ce nivellement des types de consommation tend à faire dévier les buts de l'entreprise industrielle vers les aspects de l'organisation dont on peut le mieux observer les grands défauts. Nul ne peut lire des témoignages tels que les enquêtes sur l'industrie charbonnière, en Angleterre comme en Amérique, ou sur les chemins de fer des États-Unis, sans voir que la proportion de gaspillage prévisible est énorme. La seule étude scientifique de la fatigue a des chances d'aboutir à de grandes économies. Ce que l'on appelle le rendement du travail est aussi susceptible d'améliorations3. De vastes possibilités d'économies s'offrent dans le marché de la production, dont les expériences récentes sur le charbon sont un exemple certain4. Il est également possible que la stabilisation de la monnaie et du crédit contiennent le germe de nouveaux espoirs. En somme, nous n'avons pas le droit d'affirmer le danger des hauts salaires avant d'avoir suffisamment essayé de réduire les dépenses par ailleurs. Les niveaux de récompense seront sans doute plus bas dans une communauté pauvre comme la Norvège que dans une communauté riche comme les États-Unis. Mais en général, une société qui veut conserver ses institutions cherchera un niveau rémunérateur aussi élevé que le permettra son existence industrielle. Et si elle est sage, elle fera du maintien de ce niveau la première obligation de la productivité sociale.

J'ai parlé d'un minimum civique commun. Mais je ne conçois pas que ce minimum civique soit le même pour tous les membres d'une communauté. Tandis qu'il existe un minimum irréductible de besoins humains que chaque citoyen doit être capable de satisfaire, ces besoins ne sont pas identiques chez tous. Un travailleur agricole, un mineur, un débardeur ont par exemple besoin d'un mode d'alimentation plus coûteux qu'un employé ou un dessinateur d'architecture. Le minimum alloué à chaque profession comportera des différences fondées sur les dépenses qu'implique

cette profession. Et il est bon de noter ici que si difficile que soit le travail intellectuel, il est au moins douteux qu'il implique plus de dépenses, préparation mise à part, qu'un travail purement physique. Certes, si l'effort justifie le paiement, il est assez probable que l'échelle actuelle des valeurs de salaire devra être presque renversée.

Mais ici, un second élément intervient dans la fixation d'un juste principe de rémunération. Il est nécessaire — et d'une nécessité impérieuse de payer au travailleur un salaire qui compense le prix de son effort. Mais il faut aussi payer des salaires de telle sorte que nous attirions dans chacune des professions sociales nécessaires assez de talent pour qu'elles fonctionnent bien. Il nous faut assez de mineurs, mais aussi de juges et de médecins. Sans doute nul juge ne travaille plus dur, même en travaillant différemment, qu'un mineur dans les puits maritimes de Durham. Si nous basons notre rémunération sur le seul effort, il faudrait paver au même taux mineur et juge. Toute infraction à cette conclusion doit être soigneusement justifiée. La vraie méthode d'approche consiste, à mon avis, à analyser la situation du point de vue du résultat social désiré. Il faut admettre que la valeur sociale d'un grand juge ou d'un grand médecin est plus grande que celle d'un mineur de rendement extraordinaire. L'effort peut être égal. Donc pour nous, toute différence de rémunération doit se justifier en ce qu'elle semble nous procurer le service requis plus largement que si les rémunérations étaient identiques.

Ici, il nous faut commencer par souligner qu'on a beaucoup trop insisté sur l'importance de la récompense économique ¹. Le grand artiste, quelle que soit sa spécialité, poursuit son but pour lui-même, indépendamment du gain pécuniaire. Des hommes comme Léonard de Vinci, Newton, Pasteur, Darwin ne cherchent pas la fortune. Le grand soldat trouve sa récompense non dans la pension qu'il reçoit, mais dans une estime publique à la mesure de sa gloire. Le haut fonctionnaire pourrait en général recevoir un traitement bien plus élevé dans les affaires, mais la conscience qu'il a de participer à un vaste mécanisme le dédommage largement d'un revenu assez modeste. Même chez l'homme moyen, le désir du gain pour lui-même est sans doute bien plus rare que nous ne nous plaisons à l'imaginer. Ceux qui semblent rechercher la richesse pour elle-même, recherchent en réalité plus souvent les niveaux qui, dans une civilisation commerciale, procurent situation et pouvoir.

Mais il n'est pas moins certain que la richesse peut apporter à la vie des attraits que les hommes capables jugent séduisants. Chaque société comprend des hommes qui supporteront les difficultés et l'ennui d'une longue préparation pour la situation et l'aisance qui en résultent. Il en est d'autres qui accepteront des risques périlleux dans l'espoir que quelque coup hardi du sort les débarquera dans le hâvre de l'aisance. Dans des cas de ce genre, la rémunération selon le résultat, et non selon l'effort, semble trouver place dans un monde imparfait. A cet égard, la récompense de la plupart des hommes devrait être basée sur leur rendement, et calculée de manière à ce que le moins qualifié des travailleurs nécessaires à l'industrie soit capable de gagner son minimum civique. Quand nous nous écartons

^{1.} Voir A. C. Pigon, Economics of Welfare, III, XI-XVII, pour une discussion sur ce sujet.

^{2.} J. A. Hobson, The Economics of Unemployment.

^{3.} S. H. SLICHTER, The Turnover of Factory Labour (1919).

^{4.} Voir la correspondance entre le Ministère des mines et les négociants en charbon, *The Times*, 49 avril 4924.

^{5.} Voir E. H. M. Lloyd, Stabilisation (1923), et J. M. Keynes, Monetary Reform (1924).

^{1.} Voir la déposition de Lord Haldane devant le comité houiller en 1929, réimprimé dans *The Problem of Nationalisation*, pour un témoignagne frappant sur ce point.

d'un travail manuel quantitativement mesurable, nous arrivons à des considérations différentes. A mon avis, nous ne pouvons pas vraiment fixer de critérium de comparaison satisfaisant entre le travail d'un secrétaire permanent du Trésor, par exemple, et celui d'un juge de la Haute Cour anglaise. Tout ce que nous pouvons faire, c'est fixer nos récompenses au chiffre qui nous assurera la totalité des services requis. Ce chiffre, pour des raisons discutées plus haut, n'admettrait rien de tel que les inégalités actuelles entreriches et pauvres. Nulle part ailleurs que dans une société acquisitive on ne paye un grand avocat sept ou huit fois le prix d'un grand professeur d'université. Et pour les mêmes raisons, il serait urgent d'organiser notre société de telle manière qu'on n'empêche nulle personne, par manque d'occasion, de fournir le plus grand effort dont elle est capable. Autant que le permettrait l'organisation, les hommes commenceraient la course à égalité. Autant que la législation le rendrait possible, la richesse proviendrait de la seule fonction. On paierait à tous une récompense qui leur permettrait de donner le meilleur d'eux-mêmes, et de s'exprimer du mieux qu'ils le pourraient et le voudraient. Les différences de récompenses se baseraient soit sur l'effort, soit sur les capacités. Mais cette différence ne permettrait jamais d'accumuler des récompenses pour en faire bénéficier d'autres hommes. Nul ne serait payé que pour sa réussite personnelle. Nul ne gagnerait qu'en apportant sa contribution au bien social. Et puisque tous les aspects de la vie sociale seraient offerts à celui qui voudrait en prendre avantage, nous devrions à tout le moins abolir cette pauvreté héréditaire qui est le trait dominant de l'ordre actuel.

On peut encore faire ici deux remarques. Chaque citoyen doit pouvoir disposer de sa récompense à son gré. Il peut préférer, comme il arrive souvent en Amérique, sacrifier le confort personnel du foyer à la possession d'une automobile, ou bien comme le font maints Londoniens, il peut vouloir supporter l'inconfort d'un long voyage en chemin de fer pour le plaisir de cultiver un jardin. Plus un homme est tenté d'user de modes de consommation particuliers, meilleur il est pour la société. La seule chose que nous voulons éviter, c'est la longue rangée de maisons aux papiers muraux identiques, aux livres identiques et aux genres de plaisirs identiques. La vie est un art que nous ne pouvons connaître que par l'expérience. Et l'expérience doit être pleinement nôtre, traversée par l'essence de notre personnalité unique, si nous voulons réaliser ce qui, au dedans de nous, nous rend différents d'autrui. Si cela est vrai, une société avisée évite de diriger les modes de consommation existants. Si le travailleur veut acheter un piano dont il ne sait pas jouer, cela le regarde. Si l'homme d'affaires désire une maison aux pièces innombrables qu'il ne pourra jamais occuper, cela le regarde aussi, et lui seul. Le contrôle social a sa place dans le domaine de la production. S'il désire, comme il le peut, prohiber la consommation des boissons alcooliques, il doit empêcher leur fabrication. Ce qu'il doit chercher à éviter, c'est de créer des types de consommation selon les catégories. En cela, les prohibitions promulguées doivent s'appliquer à tous, sinon elles sont sans valeur. Des règles telles que les lois somptuaires du moyen âge sont inapplicables parce qu'elles supposent une société à laquelle ne s'appliquent pas les hypothèses démocratiques. Si nous avons renoncé à ces tendances en fait, nous n'y avons pas tout à fait renoncé dans la vie réelle. « Se

tenir à son rang » par le mode de consommation est une exigence toujours tacitement appliquée aux classes faibles de la société. Elle est inadmissible parce que nul membre de la société n'a d'autre rang que celui que lui confère l'exercice de ses facultés.

Cette facon d'envisager la récompense s'applique aussi bien à une société collectiviste qu'à une société non collectiviste. Un principe général de justice naît du fait que les hommes vivent ensemble, sans se demander spécialement comment ils devraient organiser leur vie commune. Il admet: 1º que tous ont également le droit de chercher à vivre complètement, et 2º que ceci posé, le bien commun de la société comporte des différences. Il tente donc de baser une théorie du salaire sur le consentement réciproque des hommes. Il écarte de tous cette terrible hantise de l'insécurité et de l'insuffisance qui empoisonne aujourd'hui la vie de la plupart. Il offre à quelques-uns l'accès à des aises qu'ils ont payées d'une contribution plus large à la société, dans un domaine où l'on ne peut que grossièrement estimer les valeurs. Idéalement, sans doute, les hommes devraient donner à leurs semblables le meilleur d'eux-mêmes pour la seule joie de donner. Mais toujours idéalement, la nature aurait modelé un monde dépourvu de souffrance et de danger. Ces conditions ne nous ont pas encore été offertes. Nous ne pouvons gagner ce que nous avons qu'à la sueur de notre front. Nous ne pouvons maintenir le niveau de notre civilisation que par une division du travail qui, à moins que nous n'y veillions, diminue la situation morale de la plupart. Il nous faut déterminer nos idéals selon les faits que nous découvrons. D'autres solutions, en fin de compte, serviront non à aider notre progrès, mais à trahir nos espérances.

IV

Une société pourrait payer une juste récompense à ses membres et cependant rester essentiellement esclave. Il n'est rien de plus aisé que de persuader les hommes d'échanger du pouvoir pour du confort matériel. Les droits de propriété doivent donc, pour être bien fondés, impliquer une théorie de l'organisation industrielle aussi bien qu'une théorie de la récompense. Ce doit être une théorie qui cherche la libération de la personnalité dans la sphère industrielle tout comme on l'a cherchée dans la sphère politique. Cela ne signifie pas l'abolition de la discipline. Mais cela signifie que l'industrie doit être dirigée vers un but inhérent à la prospérité générale, et que l'énoncé des ordres sera guidé par ce but. La prospérité implique non seulement le produit, mais aussi les méthodes par lesquelles on parvient à ce produit.

La propriété industrielle signifie le capital à louer, et discuter ses droits, c'est discuter les pouvoirs qui devraient appartenir à ceux qui louent ce capital. Dès le début, nous nous trouvons en face d'une limite impliquée par notre opinion sur la rémunération. Nul, a-t-on soutenu, n'a droit à une richesse qu'il n'a pas gagnée. Donc nul n'aura de capital à louer qui ne provienne de son effort personnel. L'affaire héréditaire, où le fils succède au père quand celui-ci se retire, sans examen attentif de ses capacités, n'a rien de commun avec un principe de justice.

LA PROPRIÉTÉ

En fait, il faut faire de l'industrie une profession. Elle a besoin d'être éclairée par le principe de service public. Elle ne doit pas être un simple groupe de personnes qui fabriquent des produits pour en tirer profit. Elle doit être un groupe de personnes qui accomplissent certaines fonctions selon un certain niveau de compétence, tout en protégeant ses membres d'une compétition injuste de l'extérieur. Le groupe peut réussir, et le succès peut entraîner la richesse, mais son succès, comme celui du bon légiste ou du médecin habile, doit être fondé sur une capacité d'enrichir le public en s'enrichissant lui-même. Cette notion de service, essentielle à l'idée d'une profession, ne l'est pas encore à celle d'une entreprise industrielle. Nous n'estimons pas un fabricant de chaussures à l'emploi d'une qualité de cuir qui donnera de bonnes chaussures. Nous ne cherchons pas à savoir si un drapier a utilisé des étoffes défectueuses pour le complet qu'il vend. Nous laissons organiser des trusts et des monopoles dont le but est de tromper le public, sans égards pour ses besoins. Mais nous ne permettons pas au juge d'avilir la pratique de la justice, nous exigeons du praticien certains niveaux de conduite professionnelle. Leur critère de droit n'est pas le gain pécuniaire qui peut résulter, le but de leur profession est de servir. Et nous leur demandons de subordonner leur intérêt personnel à la poursuite de ce but.

Admettons volontiers que notre succès est au mieux très relatif. Admettons aussi qu'il est difficile de tracer la limite entre les pires aspects d'une profession et les meilleurs aspects d'une industrie. Ainsi, faire la classe est une profession, mais il est des maîtres qui aviliraient n'importe quel métier. Le droit est une profession, et il est des juristes dont la conduite est un perpétuel défi à leur profession. De même, il existe des hommes d'affaires qui ont pour idéal de ne réaliser des gains qu'en servant le public. Il n'en reste pas moins vrai en général que le profit pécuniaire est le but d'une industrie, alors que ce n'est que partiellement celui d'une profession. Car dans cette dernière, le profit pécuniaire se subordonne à des règles conçues selon la fonction, et le but de la fonc-

tion est de servir la société.

Si l'industriel veut se professionnaliser, certains changements deviennent aussitôt nécessaires. Ils se divisent en somme en trois grandes

catégories :

1º Le possesseur de la fortune doit changer de caractère et devenir quelqu'un à qui l'on paie un dividende fixe pour l'usage de sa fortune. Il doit donc cesser de diriger l'affaire où il a placé ses biens. De même que le possesseur de rentes gouvernementales ne profite pas d'un excédent du budget et n'influence pas, comme tel, la politique du ministère dirigeant, de même, le possesseur du capital industriel serait payé au prix courant, sans plus, pour le service rendu par le prêt de son capital. Il ne serait pas, comme maintenant, le légataire universel de l'industrie, profitant d'une direction particulièrement heureuse, d'une montée des prix, ou du privilège spécial que peut imposer un monopole.

2º La directionr de l'industrie doit changer de caractère. De même que les règles d'une profession, soumises à la volonté de la société, sont établies par ses membres, de même les règles de l'industrie doivent être établies par les forces vives de l'industrie. Ces règles ne peuvent sans doute pas être établies de la même façon. L'industrie restera inévitable-

ment plus hiérarchisée dans sa structure qu'une profession comme le droit, par exemple. Mais une fois écarté le possesseur de capital dénué de fonctions, une industrie devient une entité intelligible, et l'on peut lui tracer des règles de direction fondées sur les fonctions exercées par chacun de ses éléments. Nous pouvons, en d'autres termes, rendre intelligible la relation d'administrateur à mécanicien, parce que chacun a une tâche à remplir; mais si l'on introduit l'élément de possession, on exclut la possibilité d'harmonie. Et il n'y a certes pas plus de raison d'attribuer au capital industriel plus que son juste prix que d'attribuer au travail un salaire supérieur à ce que l'industrie peut donner. Nous ne pouvons rendre créatrices les relations industrielles qu'en faisant naître naturellement l'exercice de l'autorité de la fonction. Si nous essayons, comme maintenant, d'introduire un élément dénué de cette exacte signification qui donne à la fonction son but, nous essayons pour ainsi dire de persuader au paysan français de l'Ancien Régime qu'une noblesse pourvue de privilèges sans obligations est vraiment essentielle à sa prospérité, et devrait recevoir la majeure partie de sa production. Mais le paysan, si lent soit-il, cesse bientôt de nous croire.

3º Nous devons aussi faire une place plus large qu'autrefois à l'élément social de l'équation industrielle. A mon avis, cela signifie trois choses. Cela signifie d'abord la production socialisée des éléments de la prospérité publique essentiels au bien-être de la communauté. Par socialisation je n'entends pas forcément nationalisation, bien qu'elle en soit une forme. J'entends la production de certaines commodités essentielles, dont l'énergie électrique est un bon exemple, par des méthodes qui ne les abandonnent pas à la disposition du bénéfice privé. La technique peut impliquer une production coopérative, ou une coopération de consommamateurs, ou une forme de direction telle qu'en a suggéré la commission du charbon en 1919 pour l'industrie minière. Quelle que soit la méthode adoptée, le point essentiel en est que le profit acquis par là rendra service à la communauté, et non à l'entrepreneur privé. Cela signifie, en second lieu, l'introduction d'une constitution aussi bien dans les industries socialisées que dans les industries privées. Il faut des heures fixes et des taux de salaires fixes. Il faut remplacer le contrôle administratif autocratique (comme dans l'embauche et le renvoi des employés) par des méthodes de caractère plus démocratique. Il faut faire passer du domaine de l'arbitraire dans le domaine du gouvernement représentatif l'introduction de changements de la technique mécanique et des salaires aux pièces. L'avancement, le choix d'un contremaître, par exemple, doivent être basés non sur le caprice d'un administrateur, mais sur un système reconnu de compétence, avec l'assentiment de ceux que ce contremaître doit diriger. Cela signifie enfin que dans tout le domaine industriel il faut insister sur les qualités et la publicité. De même qu'un homme doit fournir des preuves de compétence avant d'être admis au barreau ou à la médecine, avant de pouvoir diriger une mine, ou commander un navire, de même il doit fournir des preuves analogues avant de devenir chef d'usine ou de rayon. Il faut en finir avec le hasard et le népotisme dans les affaires si elles veulent atteindre la dignité d'une profession.

La publicité n'est pas moins importante. Nous apprenons peu à peu, dans l'ordre économique actuel, que des secrets tels que le prix de revient

et les taux de bénéfices sont des obstacles funestes à l'esprit public dans l'industrie. La prétention de l'homme d'affaires à diriger son entreprise comme il l'entend veut ignorer la science nouvelle et l'opinion publique. De même que nous sommes amenés à exiger des compagnies houillères et des négociants en charbon, des compagnies cotonnières et des sociétés de constructions, la publication de leur bilan, de même, si nous voulons professionnaliser l'industrie, il nous faut les moyens d'apprécier les capacités de ses praticiens. Ce n'est pas seulement nécessaire au public. C'est également nécessaire aux ouvriers dont la subsistance peut être mise en péril par la légèreté de leur employeur. Il faut également prévenir les manœuvres habiles par lesquelles des entreprises industrielles sont lancées à des taux incapables de produire un bénéfice suffisant par des moyens honnêtes. L'obligation de cette publicité et l'utilisation de ses conséquences entraînent l'édification de nouvelles institutions industrielles. Mais seules l'organisation scientifique de la production et son évaluation sur des données scientifiques permettront à l'industrie de réaliser un idéal de vie sociale.

Il faudrait remarquer qu'envisager ainsi l'industrie sous l'aspect où les droits de propriété cessent de devenir, des droits de direction implique une transformation qui s'accomplira de diverses manières. Il est des industries, dont la construction immobilière est un exemple frappant, où le propriétaire est aussi bien l'administrateur que le possesseur de capital. Limiter ses droits dans la première fonction, ce n'est pas le déposséder de la seconde. Il peut, comme l'ont vu les constructeurs eux-mêmes dans leur rapport mémorable de 1949¹, être employé à diriger son industrie transformée en tant qu'il y a précisément gardé la compétence d'un travailleur positif. Telle n'est pas cependant la situation dans d'autres industries. Là, dans le charbon par exemple, dans la métallurgie, les chantiers navals, l'organisation a pris une toute autre forme, surtout depuis ces dernières années. Les catégories de propriétaire et de directeur fusionnent rarement. Le propriétaire est un personnage financier désintéressé des procédés techniques, mais qui reçoit passivement un dividende ou bien qui prend des dispositions pour recevoir un dividende pour lui et pour d'autres personnes. Il est là pour les bénéfices et pour rien d'autre. Îl ne peut aider à diriger les opérations industrielles car il a confié, comme le propriétaire minier aujourd'hui, ces opérations à un administrateur compétent parce qu'il n'y connaît rien. Il ne peut partager son pouvoir avec les travailleurs de l'industrie, de l'ouvrier au directeur, parce qu'en fait il n'y a rien à partager. Les autres peuvent s'unir pour pourvoir au. service. Il est là non pour donner, mais pour recevoir. Il ne peut y avoir de contrôle d'accord avec lui, puisqu'il est moralement sans liens avec la conduite de l'entreprise. Tout ce qu'il a le droit de demander, c'est le paiement de l'intérêt qui lui est dû. Si son intervention pratique dans la conduite de l'entreprise est nécessaire à la production, il est donc, comme le directeur de la mine, un technicien qui peut être absorbé par sa transformation. S'il n'est qu'un faiseur de bénéfices, tant qu'il reçoit son dividende, sa présence et son contrôle sont de fait oiseux.

Il est peut-être utile de remarquer ici que la défense classique de

1. Voir The Industrial Council for the Building Industry, Garton Foundation, 1919.

l'entrepreneur capitaliste repose sur une confusion importante entre théorie et pratique. Le pivot de cette défense était le fait que la division du travail devient de l'anarchie s'il n'y a en quelque endroit un facteur assurant l'incorporation des forces économiques pour des fins particulières. Le monde est un chaos de désirs, et toutes les sortes d'entreprises rivalisent pour répondre à ces désirs. Le rôle de l'entrepreneur est de surveiller la distribution de ces ressources. Il coordonne le mécanisme de la production. Il en mesure l'efficacité aux variations délicates de la demande. Sans lui règnerait une confusion indescriptible, puisque plus la société est différenciée, plus importante est son activité. Son gain est donc une dépense nécessaire de la production, puisqu'il est compris dans la nature de l'organisation économique. Le renvoyer comme inutile, c'est donc, soutient-on, se tromper complètement sur le monde où nous vivons.

LA PROPRIÉTÉ

Mais même le défenseur le plus endurci du système actuel ne présente pas cette défense autrement que comme une approximation grossière de l'idéal. Il admet que l'offre ne s'adapte aux besoins que si les conditions s'y prêtent. Dans un monde idéal de corrélations de prix, bénéfice et valeur sociale se correspondraient. Dans un monde idéal, toutes les ressources, travail inclus, seraient d'une mobilité infinie. Si elles ne sont pas si proportionnées et si mobiles, ce n'est pas sa faute. Il lutte de son mieux contre des obstacles difficiles. Entraver ses opérations, c'est empêcher l'accomplissement d'un devoir qu'il faut effectuer de quelque manière.

Cela est indubitable. Ce que j'ai critiqué ici, c'est que si l'industrie continue comme aujourd'hui, elle doit rester un instrument de gain, et non de service. Car l'essence du système actuel, c'est l'inégalité de situation dans la lutte pour assurer la satisfaction des désirs. Cette inégalité résulte surtout de la structure des classes de la société. Elle est dûe au fait que la plupart des gens ne sont pas en mesure de faire de leurs besoins une véritable source d'exigences. Là où, par conséquent, riches et pauvres luttent pour les satisfaire, le pouvoir économique des premiers oblige l'entrepreneur à adapter le système aux besoins des riches. Le système de prix répond donc, non à une utilité réelle, mais à l'utilité représentée par le pouvoir du revenu pécuniaire. Et comme chaque portion additionnelle de revenu pécuniaire représente une différence d'avantages qui assure cette satisfaction, l'entrepreneur pourvoit non à une économie conçue pour la prospérité, mais à une économie conçue pour satisfaire les besoins des classes les plus puissantes. L'insuffisance de ce système est intensifiée par son individualisme. Car la concurrence et le secret qui l'entoure menent à des calculs constamment erronés, à travers les risques et les incertitudes du marché. Pratiquement, les arguments de cette défense ne vaudraient que dans une société dépourvue de classes, où les exigences des consommateurs seraient véritablement égales. Tel n'est pas le cas. Et cette inégalité aboutit à intensifier le pouvoir spécial de la classe possédante en face de la classe dont la subsistance est précaire; car la pression de la première sur le système économique s'exerce au détriment des pauvres. La propriété devient d'autant plus assurée que plus ses exigences se réalisent, plus larges sont les perspectives de gain. La classe capitaliste s'accroît et reste distincte de celle qui possède et administre à

la fois. Le centre des opérations industrielles devient financier. Le but est simplement le gain maximum, puisque tel est l'objet de la direction financière. L'entrepreneur devient de plus en plus le fonctionnaire salarié d'une compagnie. La notion de fonction disparaît de la direction de l'entreprise industrielle. Telle est en fin de compte l'origine du désaccord entre capital et travail. Le divorce entre la propriété et le travail directement liés au but d'une industrie donnée signifie qu'il n'existe plus de base sur lesquelles puissent s'organiser des relations adéquates entre capital et travail.

Donc, partout où une propriété sans fonctions est le facteur de direction de la production industrielle, la justice exige l'abolition de ses droits. Cette abolition ne sera pas facile, et l'on ne voit pas comment l'effectuer sans détours. Ceux qui dans ce but ont proposé l'action du prolétariat, le refus, par exemple, de conserver ce système plus longtemps, oublient qu'il faut vivre et que, seuls, les paysans qui produisent leur nourriture sont en mesure de s'abstenir pour une période indéterminée. On pourrait évidemment l'obtenir par une révolution politique qui détruirait du jour au lendemain les droits de la propriété, comme les droits féodaux furent abolis d'un coup par les États Généraux en 4789. Il serait vain de soutenir que la révolution politique est impossible. Nous pouvons seulement dire qu'au mieux, c'est une aventure coûteuse et incertaine qui peut n'aboutir qu'à river les chaînes actuelles plus durement à ceux qui les portent; qu'elle peut même, par son ampleur, détruire toute la trame de la civilisation. Car les armes dont dispose une jacquerie moderne sont plus destructrices, surtout plus continûment destructrices qu'elles le furent jamais. Nous n'avons le droit d'user d'instruments révolutionnaires que lorsque la violence a mis au défi les méthodes de persuasion : ce n'est qu'en dernier ressort que l'on devrait renoncer aux ressources de la civi-

L'alternative est un procédé plus lent, mais probablement plus fructueux. Il consiste à transformer la structure de ces industries en éliminant par des actes législatifs, et moyennant finances, les droits des propriétaires. Ils auraient alors droit à un dividende; mais ils abandonneraient bénéfices et contrôle. Ceux-ci passeraient alors en partie aux travailleurs de l'industrie, du manœuvre au savant de laboratoire, et en partie à la communauté, comme il se doit. Il est inutile de discuter ici comment ces droits transformés seraient répartis. A mon avis, il n'existe pas une forme unique d'organisation industrielle adaptée à toutes les industries sans distinction. Il n'est pas nécessaire non plus de discuter ici l'ordre dans lequel cette transformation devrait avoir lieu. Une communauté avisée procédera morceau par morceau et peu à peu, afin d'apprendre par l'expérience. Les points les plus importants sont assez simples, si complexe qu'en soit l'application. Il faut d'abord éliminer par l'achat les droits de propriété des possesseurs actuels. Il faut ensuite incorporer ces droits dans une institution représentant les besoins de chaque industrie particulière. Par ces moyens nous pourrons imprégner le procédé de production du sens de la responsabilité qui lui fait actuellement défaut. Nous

pourrons associer l'ensemble de la communauté à ce procédé. Nous pourrons édifier un mécanisme qui non seulement donne aux ouvriers la liberté de produire, mais encore permette aux usagers des services de critiquer et de faire passer leurs critiques dans le fonctionnement de l'industrie. Tout cela est impossible actuellement parce que le profit pécuniaire, motif principal, ne permet pas à l'idéal de service de s'exprimer.

On peut encore faire trois remarques. L'extinction des droits par l'attribution de compensations semble maintenir très forte une classe de possédants sans fonctions. C'est vrai, et en stricte logique c'est indéfendable. Mais la vie d'une communauté doit s'adapter à son expérience, et non à une stricte logique. L'extinction subite de ces droits légaux, si elle ne s'accompagnait de compensations, aboutirait sans doute à attaquer le gouvernement qui ferait cette tentative. Les hommes aimeraient mieux, disait Machiavel, voir mourir leurs parents que de voir confisquer leurs biens. Rien ne peut mieux corrompre l'esprit du corps politique qu'une déception financière imprévue. Et après tout, la communauté est dédommagée. D'après le système esquisséici, les paiements faits aux possédants actuel ne passeraient pas à leur postérité; ils ne seraient au plus que les récipiendaires d'une annuité prenant fin à leur mort. Ensuite, il ne faut pas croire que les charges de cette extinction de droits soit un fardeau trop lourd. Si la Grande-Bretagne avait éliminé par acquisition ses propriétaires houilliers en 1913, elle y aurait gagné le prix d'achat des mines en 1920¹. Nul placement n'est jamais perdu s'il maintient la bonne volonté; et dans un changement de système, plus grande est la bonne volonté, plus grandes seraient les chances de réussite.

Secondement, ce que nous avons exprimé là n'implique pas, de la part d'un ministère, des formules rigoureuses de contrôle. Les arguments dont on se sert en général contre le service postal ou téléphonique ne sont pas du tout valables, pour la simple raison que la structure proposée ne se conforme pas à tel ou tel modèle uniforme. Ce que l'on propose, c'est de faire une constitution pour ces industries où l'autocratie, basée sur les droits de propriétaires sans fonctions, empêche le but social de s'exprimer. La direction gouvernementale peut être une étape nécessaire par laquelle les industries atteindront une forme de fonctionnement plus souple. Mais, nous le verrons plus loin, les possibilités devariétés sont plus vastes que les adversaires du collectivisme ne sont prêts à l'imaginer. L'expérience est là aussi possible et aussi légitime que dans le domaine de l'organisation politique. Elle commettra, bien entendu, d'innombrables erreurs. Elle nécessitera certainement un plus haut degré d'efficacité et d'esprit public que dans le système actuel. Mais il n'est pas de naissance sans douleurs; et ceux qui voudraient envisager la perspective d'une vie meilleure ne doivent pas s'en détourner parce qu'il y a des dangers sur cette voie.

Troisièmement surtout, il importe de se rappeler que le système actuel est en train de s'effondrer. Il a cessé de se concilier la confiance des travailleurs. Ils n'y trouvent pas le bonheur. Ils n'y apportent pas leur effort, ni leur esprit, ni leur énergie. Leur impossibilité de participer à sa direction leur donne la sensation que la conduite de l'industrie leur est chose étrangère. Ils sentent profondément que le produit en est injustement

^{4.} Pour une défense intéressante de l'opinion contraire, voir Suppty and Demand, de M. H. D. Henderson (1921). Mais M. Henderson concentre son attention sur les conditions idéales, et s'occupe à peine de ce qui en diverge dans la pratique.

^{1.} Et ceci en outre des avantages acquis par l'unification de la propriété.

121

réparti entre eux et leurs maîtres. Ils s'irritent, dans l'industrie houillière par exemple, de ce qu'ils considèrent comme l'incapacité de l'organisation. Les remèdes proposés — organisation scientifique, système de boni sur le rendement, copropriété, participation aux bénéfices — ne remportent qu'un succès infime. Les sources de la loyauté sont taries. Le système a cessé d'agir comme un principe de possibilité morale, et les procédés les plus ingénieux qui en ravalent la façade ne peuvent en faire jaillir une nouvelle inspiration. Le motif du gain a perdu la vieille magie qui scintille encore dans les pages d'un Mac Culloch et d'un Nassau aîné. Le développement de l'instruction a achevé la désillusion de l'expérience. Le travailleur moderne est indigné par la cruauté et l'hypocrisie de h'ordre existant. Il ne croit plus à ses affirmations. Il remarque son succès déclinant. Il voit que le développement du syndicalisme a abouti à une avance vers l'intérieur de la forteresse capitaliste. Il s'intéresse maintenant au renversement de ses fondations.

Si cela est vrai, le problème essentiel de la propriété est un problème psychologique. Le vieux système finit parce que la différence d'instruction n'a pas permis d'utiliser les mobiles qui suffisaient à le faire fonctionner il y a un demi-siècle. Il était basé en grande partie sur la peur, et des systèmes basés sur la peur portent l'empreinte de l'éphémère. Des pionniers comme Owen et Marx ont discerné ce que M. Bernard Shaw a nommé le « bluff moral » du capitalisme dès l'apogée de son succès; il est peu d'hommes conscients d'eux-mêmes à qui les années qui passent n'aient pas rappelé leur leçon. Est-il possible qu'un ordre fondé sur les principes discutés ici soit plus approprié que le précédent? Cela dépend en grande partie du degré auquel il peut assurer le bonheur du travailleur moyen. Il abandonnera loyalement le motif du bénéfice en tant que stimulant au meilleur travail. Il rendra difficile, et même impossible à tous, à l'exception d'un nombre très restreint, l'accumulation d'une grande fortune. Ce fut le fonctionnement de ces deux stimulants qui a été favorable à la réussite du capitalisme au xix° siècle. Cela et une certaine cruauté en ont surtout caractérisé l'apogée. Car peu d'hommes se sont sentis, comme William Morris, « honteux en pensant au contraste entre mes heures de travail heureux et la besogne monotone, sans louanges ni récompenses, à laquelle la plupart des hommes sont condamnés » 1. Des protestations comme celles de Carlyle et de Ruskin, des images comme celles de la Sybil de Disraeli, l'amertume inoubliable des biographies ouvrières des années de famine vers 1840, n'ont pu parvenir à faire obstacle à la marée apparemment irrésistible de la prospérité capitaliste. Un changement aussi vaste que celui que nous proposons ici est-il une franche acceptation d'un idéalisme sans opportunisme?

La réponse dépend de considérations moins nombreuses qu'on n'en envisage généralement. Cela résultera beaucoup, à mon avis, du fait qu'une source de poison aura été écartée du corps économique. Faire sentir au

1. Cité par Mme Townshend dans William Morris (1912), p. 12. (Fabian Tract no 167.)

travailleur que ceux qui sont payés doivent travailler pour être payés est déjà montrer nettement que l'industrie n'est pas l'esclave d'une production injustifiée. L'abolition d'une classe de parasites ne peut avoir que d'heureuses conséquences. Elle a plus de chances qu'aucune source créatrice d'assurer, de la part des simples soldats de cette armée, la coopération qui est la voie véritable vers un accroissement de productivité. Car après tout, le sens de l'injustice empêche de donner le meilleur de soi-même. Il ronge le cœur et l'esprit. Il assure l'imitation, d'autant plus funeste que bien souvent inconsciente. Les hommes commencent parfois par mal travailler par colère, et continuent parce que la colère se fige en indifférence. Nous pouvons au moins éviter la source de colère la plus fertile en dotant l'industrie d'un but juste et perceptible.

Mais il ne faut pas seulement gagner l'assentiment moral du travailleur. Il faut aussi lui assurer un intérêt continu. Nous ne pouvons le faire, comme le désirait William Morris, en renoncant à l'industrie de série et en la remplaçant par l'artisan individuel qui est un artiste défendant sa personnalité. Mais nous pouvons cependant faire beaucoup. L'instruction du travailleur donnera un sens à son travail. En connaissant la vie qui l'entoure, il cessera d'être mené par sa machine. Par des enquêtes sur la fatigue de la monotonie, nous pourrons trouver des moyens d'écarter les causes essentielles qui émoussent l'intérêt du travail. Par la décentralisation des groupes manufacturiers, nous pourrons fixer le nombre d'hommes qui peuvent travailler ensemble et parmi lesquels se développent des relations faciles 1. Ce caractère se trouve souvent dans les associations d'ouvriers imprimeurs; c'est la base du peloton de régiment; c'est la raison pour laquelle la petite salle commune d'un collège d'Oxford ou de Cambridge réussit à mieux stimuler l'effort que les vastes facultés d'une université moderne, et surtout américaine. De cette manière, le travail par équipes devient réel, développe la fierté, l'abnégation et l'iniative qui manquent si clairement dans l'ordre actuel. Ce que nous appelons personnalité corporative naît, et un homme s'absorbe dans cette mentalité comme le marin se fait aux qualités de son navire. Par l'introduction du gouvernement autonome dans l'industrie, nous fonderons des institutions qui feront sentir au travailleur qu'il est en liaison immédiate avec le centre de direction. Il aura facilement accès à cette « franchise » si bien comprise par les Storciens, réserve de moyens qui permettent à l'initiative intérieure de s'exprimer et, là où elle paraît féconde, de se réaliser. De même que, chez les pauvres, le respect de la loi vient si généralement de la conscience que même le plus humble peut être appelé à siéger au tribunal, de même le goût du travail viendra de la conscience que le travailleur pourra pénétrer jusqu'au centre du pouvoir. L'autorité syndicaliste dérive surtout de la conscience que le vaste organe est animé de sa propre volonté et de son propre dessein. De plus, on lui offre un salaire qui lui permet le respect de lui-même, car il est basé sur des besoins mesurés selon sa qualité civique. Surtout peut-être, il aura des loisirs que son instruction d'une part, et la nouvelle atmosphère d'égalité de l'autre, traduiront, s'il le veut, en une nouvelle dignité et une nouvelle initiative. L'ancien système ne lui a guère donné tout cela; ces choses lui ont été mesurées; cependant toutes

^{1.} Cf. Wallas, The Great Society (1914), p. 354.

sont intimement liées à ce qui constitue son humanité. Il ne semble pas exagéré de croire fermement que, lorsqu'elles viendront à fonctionner, elles feront de l'industrie une branche de la véritable vie civique.

Ce qu'il faut, ce n'est pas tant changer la nature humaine, comme l'a dit M. Tawney¹, qu'insister sur des éléments de la nature humaine actuellement laissés dans l'ombre. Ce nouveau stimulant séduira-t-il le travailleur intellectuel de l'industrie comme j'ai soutenu qu'il séduirait le travailleur manuel? Je ne vois pas ce qui l'en empêcherait. Cette transformation n'implique rien qui pourrait avilir sa situation; et cette situation est assez souvent avilissante aujourd'hui. L'employé, le commis voyageur, l'agent d'assurance ne reçoivent pas seulement dans l'ensemble des salaires qui les distinguent à peine — et encore — de l'ouvrier qualifié, mais leur vie est une lutte incessante pour sauvegarder les apparences avec des moyens insuffisants. On leur demande souvent des besognes qu'un homme honorable ou humain frémirait d'accomplir; et, pour conserver leur subsistance, ils doivent obéir au claquement du fouet. Ils voient les ambitions qu'ils ont nourries réalisées par d'autres, assez souvent grâce à une faveur sans discernement ou au simple népotisme. Comme, en général, leur sentiment de supériorité les a empêchés de s'organiser, ils se sont trouvés, comme les directeurs de mines jusqu'à ces temps derniers, dans l'impossibilité de développer leur esprit de corps ou de se protéger convenablement. On les a jugés non par les valeurs qu'ils peuvent créer, mais par leurs gains. Ils ont été les subordonnés de leurs patrons, en même temps que les maîtres de leurs subordonnés. Dans l'ensemble, ils ont tout

du prolétariat, sauf le nom.

Ils tendent de plus en plus à admettre leur communauté d'intérêts avec les travailleurs, et, en conséquence, de faire cause commune avec eux; et, comme on le voit dans le métier d'ingénieur en Amérique, ils ont commencé à protester contre le gaspillage et la dégradation du système actuel². Quelle semble devoir être leur situation dans une société fonctionnelle? Ils exerceront le pouvoir correspondant à la tâche qu'ils rempliront. Ils exerceront leur technique spécialisée selon les services qu'ils pourront rendre en vue de la fin projetée. Ils donneront des ordres, comme aujourd'hui; mais ces ordres proviendront d'un principe. Ils seront, comme aujourd'hui, soumis à leurs supérieurs; mais ceux-ci coopéreront avec eux dans une tâche commune, et exerceront une autorité en vue d'une qualification rationnelle. Ils amélioreront leur situation par un travail lié à une valeur sociale qui profitera à la communauté dont ils font partie, au lieu d'un gain pécuniaire non forcément lié à un bien, sinon à un bien privé. On ne leur paiera pas de larges revenus, comme à la poignée de riches travailleurs intellectuels dans l'industrie moderne, mais leur rémunération sera basée sur leur capacité et leur fonction, et ils jouiront de la sécurité de leur situation. Et comme le travailleur manuel, ils pourront disposer de moyens de faire entendre leur point de vue lorsqu'ils voudront le faire apprécier et prévaloir.

Il y a, il me semble, de sérieuses raisons de croire que ces motifs suffi-

raient à faire produire au travailleur intellectuel ce qu'il peut donner de mieux. La transformation de l'industrie a des chances de séduire d'instinct son sens du métier. Elle s'est montrée adéquate dans l'armée et la marine. dans l'enseignement et la médecine, dans les services publics de toutes sortes, « Le désir de se distinguer au service de l'Etat », est, comme l'a dit Lord Haldane¹, « un motif aussi puissant » chez le travailleur intellectuel que le désir de faire fortune. « S'il croit être distingué, ajoute Lord Haldane, pour son esprit public et son amour du devoir, cet esprit public et cet amour du devoir lui feront faire n'importe quoi ; il n'est pas de sacrifice de lui-même qu'il n'acceptera ». Cela sera toujours vrai de celui qui sent qu'il a une tâche importante à accomplir. Il en restera sans doute beaucoup qui ne travailleront que pour satisfaire leur appétit matériel, comme il y aura toujours beaucoup de travailleurs manuels auxquels ce motif ne plaira guère. Tout système d'organisation est bon s'il procure la moitié des résultats désirés. Mais ceux qui ont vu le dévouement et l'énergie des meilleurs instituteurs, et qui se sont rendu compte des difficultés contre lesquelles ils ont lutté, comprendront les possibilités que comporte cette expérience. Nous ne pouvons détruire l'égoisme ou la paresse dans aucune société par la simple réorganisation des institutions qui la dominent, mais nous pouvons au moins les réorganiser de manière à diriger l'esprit des hommes vers les qualités dont nous avons besoin. Nous pouvons offrir une perspective de services pour des fins généreuses avec la foi que plus élevé est l'idéal, plus belle sera l'exécution. Ceux qui ont vu les armées sur le champ de bataille admettront que notre foi est raisonnable.

VI

Il n'est pas de nos jours d'effort plus suspect que la critique des droits de propriété actuels. Elle est injuste parce que subversive. Elle est vaine parce qu'utopique. Elle est erronée parce qu'elle va à l'encontre des lois éternelles de la nature humaine. Mais les droits de propriété actuels ne représentent, après tout, qu'un moment de l'histoire. Ils ne sont pas aujourd'hui ce qu'ils étaient hier; demain ils différeront à nouveau. On ne peut affirmer que quels que soient les changements d'institutions sociales, les droits de propriété demeureront à jamais inviolés. La propriété est un fait social, comme tous les autres; et le caractère des faits sociaux est de changer. Il a emprunté les aspects les plus variés, et est susceptible de nouveaux changements2.

Le système actuel est insuffisant, de quelque manière qu'on l'envisage. Il est psychologiquement insuffisant, parce que, s'adressant surtout chez la plupart à l'émotion de la crainte, il empêche l'exercice des qualités qui leur permettrait de vivre pleinement. Il est moralement insuffisant, en partie parce qu'il donne des droits à ceux qui n'ont rien fait pour les acquérir, en partie parce que là où les droits dérivent d'un effort, celui-ci à son tour n'est pas proportionné à la valeur sociale. Il fait d'une partie de la communauté une parasite du reste; il prive le reste de l'occasion de

^{4.} The Sickness of an Acquisitive Society (1920), p. 74.

^{2.} Voir le rapport de la Fédération des Sociétés d'Ingénieurs, intitulé Waste in Industry (1919).

^{1.} The Problem of Nationalisation (1921), p. 20.

^{2.} Il est intéressant de comparer les remarques sur l'idée d'évolution dans la propriété dans la fameuse Doctrine de Saint-Simon (1829), p. 479.

vivre plus largement. Il est économiquement insuffisant parce qu'il échoue à répartir la richesse qu'il crée afin de procurer à ceux qui en vivent les conditions indispensables de santé et de sécurité. Il a abouti à perdre la confiance de la grande majorité. Les uns le considèrent avec haine, la plupart avec indifférence. Il n'imprègne plus l'etat de l'idée de but qui seule peut rendre l'État prospère.

Il n'v a rien de radicalement mauvais dans l'idée de prospérité privée. Dans un sens, on peut la considérer comme exprimant sincèrement la personnalité et comme contribuant à l'enrichir. Mais pour être ainsi considérée, elle doit provenir d'un effort personnel qui implique un accroissement de la prospérité publique. Elle ne doit jamais être assez considérable pour permettre à son possesseur d'exercer un pouvoir par son seul volume; elle ne doit jamais être assez petite pour empêcher son possesseur de donner le meilleur de lui-même. Plus égale en est la répartition, plus la contribution du citoyen a de chances d'être jugée à sa valeur sociale, de s'incorporer au but pour être reconnue. Considérée comme le résultat de la fonction, elle tombe naturellement à la place qui lui est due dans la société. Elle cesse de dominer nos esprits. Son excès n'engendre plus l'oisiveté et le gaspillage; l'impossibilité de gagner un salaire vital n'engendrera plus chez l'homme le sentiment d'étre hors la loi comme chez certains, ou l'envie fiévreuse comme chez d'autres. Les hommes ne se dressent plus contre la société, soit pour lui arracher par hasard quelque avantage, soit pour chercher à l'exploiter dans un but que leur conscience juge vil et déshonorant. Elle n'exclut pas la diversité, bien qu'elle fasse passer l'accent des choses matérielles aux choses spirituelles. Elle ne s'oppose pas à la base nécessaire d'une action unifiée, puisque la coordination en vue d'une fonction crée un lieu commun de rencontre. Elle ne tisse de modèle d'organisation sur aucun canevas uniforme; elle admet toutes les variétés de méthodes, depuis le fonctionnaire du Trésor jusqu'à l'artisan indépendant, dont quelques personnes peuvent vouloir porter les étoffes tissées à la main. Elle comportera sans doute une échelle de valeurs morales différente de l'échelle actuelle. Un changement aussi vaste ne peut manquer de modifier notre jugement du bien et du mal. Nous estimerons plus l'artiste créateur parce qu'il y aura plus de gens aux âmes énergiques pour l'apprécier; nous admirerons moins, peut-être, celui qui veut être jugé d'après le montant de ce qu'il peut accumuler. A ses débuts, cette société pourra même paraître plus pauvre matériellement. Car il faut du temps pour enseigner aux hommes des habitudes nées de principes nouveaux, et quelques-uns, rebelles à cet enseignement, écarteront de leur effort le principe qui le fortifie. Dans cette société, il pourra n'y avoir que peu d'hommes riches. Leur disparition entraînera l'absence de cet étalage voyant qui fait paraître une grande partie de notre vie sociale criarde et prétentieuse. Mais cette société comprendra des valeurs spirituelles plus intenses, d'où sera bannie la pire des tyrannies, celle d'homme à homme. Car la camaraderie est possible là où les hommes sont acquis à un service commun, et où ils peuvent s'unir lorsque ce qui les fait vivre repose sur la justice.

Note. — Sur l'effet de l'héritage sur la répartition de la propriété, cf. Le très intéressant ouvrage de M.-J. Wedgewood, The Economics of Inheritance (1929).

CHAPITRE V

NATIONALISME ET CIVILISATION

I

Si le monde moderne pouvait s'organiser sur le seul plan économique, le passage à l'ordre international ne présenterait pas de difficulté insurmontable. Le mécanisme du crédit a déjà créé une interdépendance suffisante pour franchir toutes les barrières matérielles; et le progrès scientifique, surtout dans les moyens de communications, est en train de compléter l'œuvre commencée par le développement économique. En pratique, nous avons déjà un marché mondial avec son corollaire, les prix mondiaux, pour les principaux produits essentiels; et il est permis d'en inférer une organisation où chaque région échangerait ce qu'elle peut produire à des conditions particulièrement avantageuses, contre la production analogue d'autres régions. Telle était l'organisation entrevue par les libre-échangistes du début du xixe siècle. « Le libre échange, écrivait Cobden en 1842¹, en multipliant les relations et en assurant l'interdépendance des nations, doit fatalement arracher aux gouvernements le pouvoir de jeter leurs peuples dans la guerre ».

Mais les événements n'ont pas pris ce chemin. Le xixe siècle fut essentiellement l'époque du progrès nationaliste; et les événements contemporains ont prouvé qu'il n'est pas encore possible d'envisager le terme de son influence. On peut dire que le nationalisme moderne est à peine antérieur au premier démembrement de la Pologne; et il diffère de toutes les formes antérieures par son idéologie, parce qu'il cherche pour s'exprimer les organes d'un État souverain. Aussi a-t-il senti le besoin d'indices évidents de sa capacité. Il a exigé pour chaque nationalité un gouvernement autonome et indépendant; l'Italien ne veut pas servir l'Autrichien, le Bulgare ne veut pas servir le Turc. Il a voulu des frontières qui assurent la sécurité stratégique : la France réclame le Rhin comme barrière contre l'invasion allemande. Il a repris et développé les théories de Colbert en s'efforçant, au moyen de droits de douane, de faire de chaque nation un tout économique complet. Et, étant parvenu à exister, il a prétendu que la croissance est le corollaire de la vie. Colonies. protectorats, zones d'influence, hinterlands réservés, autant d'expressions de l'ardeur exubérante d'une nation parvenue à la maturité. Phénomène

^{1.} Morley. Life of Cobden, edition Eversley, I, 248.

remarquable: il n'est pas de grande nation de l'Europe moderne qui n'ait gagné ou perdu un empire colonial. Dans tous les cas, il s'en est suivi la mise en tutelle, temporaire ou durable, de la zone intéressée. Il n'est pas rare non plus de voir les habitants de cette zone s'efforcer, comme l'Amérique, de sortir des langes du colonialisme pour revêtir, ou tenter de revêtir l'armure complète d'un État national.

Définir la notion de nationalité est une entreprise difficile. Le fervent nationalisme américain montre que la race est d'importance douteuse, et, en vérité, nulle des vieilles nations européennes ne saurait sérieusement prétendre à la pureté de sa race. La langue est sans doute un facteur important; pourtant la Suisse a pu surmonter les difficultés dues à la variété des langues. L'obéissance politique n'explique rien non plus : l'histoire du xixe siècle est pour une large part l'histoire de transferts d'obéissance effectués au nom du nationalisme. La possession d'une patrie contribue beaucoup à donner à un peuple conscience de sa dispersion. Pourtant, comme le prouvent les Juifs, l'aspiration, plutôt que la possession même, est peut-être essentielle au concept de la nation.

En fait, on peut dire que l'idée de nationalité, comme Renan l'a soutenu dans un essai fameux ¹, est d'ordre essentiellement spirituel. Elle implique le sens d'une unité spéciale qui distingue ses participants du reste de l'humanité. Cette unité est le résultat d'une commune histoire, de victoires et de traditions qui sont l'œuvre d'un effort collectif. Ainsi croît ce sentiment d'une parenté qui réunit les hommes. Ils reconnaissent leurs ressemblances et soulignent les différences qui les séparent des autres hommes. Leur héritage social accuse ses traits distinctifs de même qu'un individu prête à sa maison son caractère personnel. Il en arrivent à avoir un art, une littérature aisément reconnaissables. Seule l'Angleterre pouvait produire Shakespeare et Dickens, les qualités de Voltaire et de Kant caractérisent les nationalismes français et allemand.

En tant qu'artisan de cette distinction, le nationalisme, sans aucun doute, se fonde sur l'instinct grégaire. Il faut que la solidarité qu'il implique ait eu une bien grande valeur vitale au temps où les nomades erraient en quête de terres nourricières. Les groupes doués du robuste instinct grégaire triomphèrent dans la lutte pour l'existence. Ils réussirent à avoir des territoires qu'ils purent appeler leurs. Ils combattirent ceux qui voulurent les envahir. La victoire accrut la valeur de leur patrie; elle les dota de traditions dont l'influence sur leurs descendants rehaussa la valeur du patrimoine si chèrement acheté. Au vrai, la guerre semble avoir été le principal architecte de la nation moderne. Bien entendu, des points obscurs persistent, et en grand nombre. Impossible d'expliquer comment les tribus indigènes de l'Angleterre se mêlèrent aux envahisseurs venus de France au point de former une nation anglaise, ou pourquoi l'envahisseur anglais de l'Irlande devait se laisser si largement absorber par le peuple sur lequel s'étendait sa suzeraineté. Ce qui ressort, ce qui nous paraît significatif, c'est le fait que la nationalité est de caractère nettement séparatiste. Ce n'est pas un simple phénomène économique, bien qu'on puisse l'utiliser pour des fins économiques. Le démembrement de l'Autriche-Hongrie fut un gaspillage économique; mais chacune de ses parties exigeait l'autonomie afin d'exprimer son individualité. Il est probable que l'Égypte ne gagnera rien à la disparition de la science administrative britannique; mais l'Égypte préfère l'autonomie au profit. Au point de vue économique, le Canada gagnerait probablement à s'incorporer aux États-Unis; cependant, il préfère toujours rester attaché à la Grande-Bretagne. Aux Indes, le départ des Anglais, s'il a lieu à une date rapprochée, entraînera l'anarchie presque certaine, au moins pour un temps; pourtant, des milliers d'Indiens préfèrent l'idée d'une anarchie indienne à la paix britannique. Le patriotisme, l'amour de son pays, peut s'égarer; mais au fond, il semble l'expression sincère et instinctive d'une parenté avec un groupe choisi de tendances volontairement exclusives. Et parce qu'exclusif, il cherche l'autonomie, même aux dépens de sacrifices économiques.

Lorsque le nationalisme invoque son droit à l'autonomie, les nécessités de la civilisation se font jour. Car exiger l'autonomie dans le monde moderne, c'est exiger tout l'équipement de l'État souverain. Pour prendre quelques exemples vitaux, la nation-État exigera, dans la zone à elle impartie, la maîtrise complète de tous les moyens de vie. Sauf dans l'arbitrage de la guerre, elle ne sera responsable que vis-à-vis d'elle-même. Elle revendiquera le droit de fixer ses propres frontières, ses propres tarifs douaniers, les privilèges qu'elle entend accorder aux minorités établies à l'intérieur de ses limites, les étrangers qu'elle veut admettre, les confessions qu'elle veut exclure, la forme gouvernementale qu'elle désire. Il ne faut pas non plus manquer d'observer de quelle facon la solidarité et, par conséquent, l'exclusivisme d'une nation, peuvent consciemment se développer. Ce peut être l'œuvre de l'instruction : en mettant l'accent sur la tradition nationale, l'Amérique a fondu les éléments les plus disparates en une unité fièrement consciente de sa force. Ce peut être l'œuvre du sentiment du danger extérieur : la présence aux frontières de la France et de l'Allemagne de puissantes nations étrangères a grandement contribué à donner à chacun de ces peuples la conscience aiguë des différences qui les séparent de leurs voisins. Bien entendu, la presse agit dans le même sens. Elle alimente l'instinct grégaire de chaque nation. Elle loue les alliés supposés, et maltraite les prétendus ennemis. Et cet exclusivisme engendre un loyalisme susceptible, comme l'affection familiale, de vivre d'une vie indépendante du droit ou de la vérité. Une nation peut être divisée sur la question de faire la guerre; mais, la guerre une fois déclarée, l'instinct grégaire bannit toute dissidence. Ceux qui persistent à souligner le désaccord sont sûrs de se voir stigmatiser comme traîtres; même dans une guerre comme la guerre sud-africaine. où la nation-État n'est pas sérieusement menacée, on assimilera l'opposition à la politique officielle à l'incapacité civique.

Ainsi entendu, le nationalisme est une force assez nouvelle dans l'histoire; car son aspiration à la vertu d'Etat ne remonte guère au delà du premier démembrement de la Pologne. La suppression d'un Etat national coïncida presque avec l'affirmation de l'indépendance nationale américaine et de la souveraineté nationale française. Chacune de ces idées agit comme une sorte de dynamite politique. D'abord, à la vérité, les forces de la Révolution française semblèrent impliquer un mouvement plus européen que national; mais l'opposition des forces réactionnairse de

^{1.} Renan. Qu'est-ce qu'une nation? (Discours et Conférences, surtout pp. 306-7.)

l'Europe engendra chez les Français le sentiment d'une mission spéciale auquel la puissance nationale donna un accent particulier. Elle triompha en la personne de Napoléon ; mais en triomphant elle alluma la flamme du nationalisme chez les vaincus. Désormais était proclamé un nouvel évangile. Il pouvait, comme en Italie, progresser au nom de la démocratie; ou, comme les peuples vassaux de la Turquie, jeter sur son nationalisme un voile religieux. Dans les deux cas, la conclusion fut que la domination d'une nation par une autre était une faute politique aussi bien que morale. Le XIX° siècle adopta la thèse que les États composés de diverses nationalités étaient des monstres hybrides inexcusables; d'où, par exemple, la sympathie passionnée de l'Angleterre victorienne pour la croisade italienne contre l'Autriche. Elle était impliquée dans la théorie du gouvernement démocratique, car il était difficile, dit Mill, de savoir « ce qu'un groupe quelconque de l'humanité serait libre de faire, s'il ne décidait pas des diverses collectivités avec lesquelles il choisirait de s'associer... En général, c'est une condition nécessaire des institutions libres que les limites gouvernementales coïncident dans l'ensemble avec les limites nationales 1 ». Unité et indépendance étaient les corollaires inévitables d'une telle opinion; et l'on pouvait en inférer, comme l'ont fait des penseurs aussi différents que Hegel et Mazzini, que la nation-Etat formait l'unité dernière de l'organisation humaine et, par conséquent, l'objet ultime de l'obéissance humaine.

GRAMMAIRE DE LA POLITIQUE

Je discuterai plus loin les difficultés morales qu'une telle opinion suppose. Mais il est împortant d'abord de discuter les deux grandes tendances contraires de l'époque qui se sont unies à la fois pour renforcer et pour dissoudre la force du nationalisme. L'une est la forme de la guerre moderne, l'autre le caractère inhérent à l'ordre industriel. La seconde s'apparente en quelque manière à la première, et il est commode de l'examiner en tant que facteur essentiel dans la synthèse complexe à laquelle

nous sommes parvenus.

Ce facteur est le caractère de l'industrialisme moderne. Il a créé un marché mondial, synonyme de concurrence étrangère. Le fabricant anglais d'automobiles doit entrer en compétition avec le fabricant américain; l'usine cotonnière du Lancashire tisse concurremment avec les Indes, la France, l'Amérique, l'Allemagne et le Japon. Nulle nation ne peut maintenant consommer tout ce qu'elle produit. Elle est contrainte de trouver des débouchés pour ses marchandises en excédent; et, dans n'importe quelle branche, un groupe particulier de manufacturiers a intérêt à réduire au minimum la concurrence de ses rivaux. A l'intérieur, cette réduction se traduit par des droits protecteurs; à l'extérieur, elle prend la forme de la colonisation, de concessions en pays arriérés, de clauses de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce, etc. Le libre échange international se trouve donc limité par les exigences nationales. Suivant l'expression classique, le commerce suit le pavillon. La puissance de la nation-État peut s'efforcer d'obtenir un marché dominé par quelque groupe national particulier. C'est ce qui s'est passé pour nous aux Indes et en Egypte; ce fut en grande partie la cause des complications franco-allemandes au Maroc. Le commerce peut prendre la forme de placements; on peut forcer un pays débiteur à accepter une tutelle dans l'intérêt des actionnaires. Il peut prendre la forme d'un marché exclusif ou semi-exclusif. A mesure que la puissance s'étend, le nationalisme se transforme en impérialisme. Celui-ci est généralement un phénomène économique. La pénombre romantique du patriotisme s'exploite, comme dans la guerre sud-africaine, pour consolider les intérêts d'un certain groupe. L'idée que l'univers entier a le droit de s'intéresser aux ressources matérielles d'une zone donnée s'efface. Elles appartiennent à cette zone. Elles peuvent être utilisées ou gaspillées selon le bon plaisir de l'Étatnation. Intervenir, c'est attaquer le prestige national. La guestion devient alors une affaire d'honneur, et à moins de compromis, comme pour le chemin de fer de Bagdad, on découvre que les affaires d'honneur national ne sont point du ressort de la justice Alors, le seul arbitre est la guerre.

Ces conclusions sont inévitables aussi longtemps que l'autorité de la nation-État se tient à la disposition des intérêts commerciaux. Les instincts grégaires sont inévitablement dirigés pour servir les besoins particuliers d'un petit nombre. L'idéal de l'indépendance économique, la protection spéciale d'une jeune industrie, la position privilégiée d'usines essentielles à la sécurité nationale, autant de points de contacts entre l'autorité polilique et le commerce. L'émigration américaine se règle sur les intérêts des hommes d'affaires qui réclament une main d'œuvre à bon compte : quand l'ouvrier l'emporte, sa puissance électorale se satisfait en restreignant l'immigration. Les fabricants anglais d'automobiles obtiennent des droits spéciaux contre le fabricant étranger; on confie aux usines d'armements la construction de vaisseaux de guerre pour leur permettre de subsister. L'Inde exige une protection spéciale afin de pouvoir développer des industries qui ne grandiraient pas aisément dans la dure ambiance du marché libre, surtout depuis la guerre de 1914. Le blocus a montré que les nécessités de la vie supposent un peuple qui pourvoit à sa propre subsistance et, à défaut d'autres considérations, cela implique que le commerce s'édifie sur une base calculée pour porter au maximum la protection contre les dangers de guerre.

Et ce n'est pas tout. Le caractère de la guerre moderne implique d'autres difficultés pour la civilisation. Sa puissance destructrice est telle que la nation-État doit orienter l'organisation de ses ressources afin de se garder des dangers de la guerre. Elle doit équiper ses frontières de façon à rendre l'attaque aussi difficile que possible. Autant qu'elle le peut, elle doit en fixer les limites de façon à avoir accès aux commodités, surtout le blé, le charbon et le fer, dont l'approvisionnement est essentiel à la guerre. Il lui faut entretenir des armées au-delà de ses moyens, s'appauvrissant ainsi délibérément dans l'intérêt de sa sécurité. Mais chacun de ses voisins en fait autant; et ainsi nait la course aux armements qui met en péril le maintien de la paix, crée une atmosphère d'hostilité nerveuse, pousse les petits États à s'allier à de puissants voisins pour s'assurer, par cette force accrue, la sécurité. Ainsi organisée, la répartition des nations-États ressemble assez à une poudrière qu'une seule étincelle malencontreuse. comme en 1914, peut suffire à faire sauter.

Ajoutons qu'il n'y a point de raison de supposer que la mainmise de l'État sur les ressources naturelles dans l'intérêt de la sécurité dégagerait l'atmosphère. Il est probable qu'un vaste contrôle social des matières pre-

129

mières se développera pour en prévenir l'exploitation. Cette mainmise peut même, comme en Russie, prendre la forme d'un État communiste. Mais tant qu'elle demeurera d'essence nationaliste en utilisant le mécanisme de la souveraineté exclusive, elle ne sera que mieux en mesure de réaliser ses desseins. Le communisme russe fut du moins assez impériabliste pour envahir la Géorgie; l'Angleterre socialiste aurait encore besoin de coton et de pétrole et se battrait, le cas échéant, pour s'en assurer la possession. Il est même permis de prétendre que les États socialistes trouveraient des facilités spéciales pour faire la guerre, puisque nul ne pourrait soutenir qu'elle servirait des intérêts particuliers. Le socialisme n'est international que parce que le capitalisme est international. S'il n'y avait au monde que des États socialistes, indépendants et souverains, ils pourraient volontiers se montrer mutuellement aussi hostiles que les États du temps présent.

Un nationalisme impliquant le droit souverain de décision est donc un principe dont les conséquences sont tout autres que ne les envisageaient des hommes tels que Mazzini et Mill. Il suppose la politique de prestige qui suppose, à son tour, une organisation mondiale telle que les rapports internationaux ne sauraient être basés sur la justice. Il n'est nécessaire de nier, ni la réalité, ni la validité du sentiment national pour comprendre qu'il se fonde sur des émotions qui, dans l'atmosphère de la civilisation contemporaines, sont pleines de graves dangers. Nul n'a besoin de mettre en doute qu'il est beau d'être anglais; mais il est nécessaire de se demander pour qui c'est beau, et à quelle fin. Quand le nationalisme anglais, ou tel autre, engendre un État qui exige l'obéissance sans considérer la cause qu'il défend, certaines considérations entrent en jeu, qui vont jusqu'à la racine de la philosophie politique. Une nation a le droit de vivre. Mais comme elle ne peut vivre seule, elle n'a pas le droit de déterminer seule son mode de vie. Car dans l'ordre politique dont elle fait partie, se font jour des desseins moraux auprès desquels les intérêts nationaux et l'existence nationale même apparaissent secondaires. Le patriotisme du citoven ne consiste pas à suivre aveuglément sa nation-État où qu'elle le conduise; et les droits d'une nation-État ne consistent pas à désendre ses intérêts aux dépens des autres. Cette politique de force nie l'idée du droit dans les rapports entre États; et, comme le montrait Burke en accusant Warren Hastings, le déni de justice à l'extérieur appelle tôt ou tard le déni de justice à l'intérieur. On ne saurait pratiquer l'injustice envers les étrangers sans refuser, un jour ou l'autre, le devoir de justice envers ses frères.

 Π

Le problème est donc une équation entre le nationalisme et le droit. Je n'entends pas par droit quelque concept mystique d'éthique transcendentale; j'entends seulement que les intérêts qu'on cherche à réaliser ont une mesure commune à tous les gens habitués à vivre ensemble. Puisque mon voisin est le monde entier, je dois concevoir mes intérêts de telle sorte qu'il implique l'intérêt de ceux avec qui je dois vivre. C'est toujours le vieux dicton que l'homme ne vit pas seul, énoncé dans les termes nou-

veaux imposés qar la découverte scientifique. Dans quelque mesure que nous admettions la séparation de ces systèmes spirituels appelés nations, il existe une communauté dans leur fonctionnement qui suppose la création d'institutions communes. Ces institutions ne peuvent s'édifier que sur la base d'une décision commune sur les questions d'intérêt commun. Par exemple, dès que l'action de l'Angleterre affecte directement la France, dans l'aire d'intersection doit naître une solution conjointement arrêtée par l'Angleterre et la France. Et il devient évident que, le problème ainsi posé, la décision finale ne peut rester à ces deux pays seuls. En bonne logique, les problèmes communs de la civilisation ne peuvent s'aborder que sous l'angle international.

Car en fin de compte, nulle décision ne saurait me concerner si je n'ai point de part à son élaboration. Cela n'est pas moins vrai des relations internationales que des rapports individuels. On peut me contraindre à remplir des fonctions contre mon gré, mais alors mes services sont stériles parce qu'ils ne sont pas libres. Il en est de même des nations. Elles peuvent travailler de concert; elles ne peuvent se réaliser au mieux en s'opposant. Le pouvoir qu'elles exercent doit naître de la collaboration avec autrui, non de la contrainte d'autrui. Elles doivent convaincre leurs voisins que leurs rapports mutuels valent d'être entretenus. Chacune doit y gagner ce sentiment d'harmonie satisfaite qui résulte des services basés sur le respect de soi-même. Car un ordre basé sur la contrainte ne peut jamais prétendre à la durée. Telle est du moins la leçon de l'Irlande et de l'Inde, de l'Autriche-Hongrie, et de l'Allemagne déformée par le traité de Versailles. Ordres et rapports doivent emporter l'assentiment des intéressés. Autrement, ils ne peuvent aspirer à la validité.

Cela signifie la disparition de la nation-État souverain. Cela signifie que nul membre de la civilisation, ne saurait revendiquer le droit de dicter ses lois à l'ordre mondial qui seul lui donne aujourd'hui son sens. Car nul membre ne se suffit maintenant à lui-même; dans un grand nombre de cas, ses décisions supposent cet ordre mondial. Ces décisions supposent ce que M. Leonard Woolf appelle « une législation cosmopolite » pour être assurées d'une application fructueuse. Bien sûr, la chose n'est point aisée. Elle suppose : a) la découverte des fonctions d'incidence universelle; b) la création d'institutions appropriées à ces fonctions; c) une méthode de représentation appropriée des nations-États qui doivent participer à la direction de ces institutions. En un mot, le monde moderne suppose un gouvernement mondial. Il est assez naturel que ce gouvernement soit infiniment plus compliqué que celui d'un seul État. La tradition spirituelle de la coopération reste encore à créer: il faut surmonter les difficultés linguistiques; il faut tomber d'accord sur l'application des décisions selon une technique encore partiellement inconnue. Notre unique réconfort est la reconnaissance croissante que la guerre moderne est littéralement une forme de suicide, et qu'en conséquence nous avons le choix entre la collaboration et la ruine. Tel fut le sentiment qui, en 1919, poussa les auteurs de la paix de Versailles à s'efforcer d'en atténuer les rigueurs en acceptant la Société des Nations. Celle-ci n'est que la façade d'une structure encore à naître. Du moins a-t-elle le grand mérite de constituer un organisme d'appel au-dessus de la volonté d'un État particulier. Ou bien il n'est rien, ou bien il est la négation de la souveraineté mondiale dans les affaires mondiales. C'est sur cette négation que nous devons construire.

La découverte des fonctions d'incidence universelle ne saurait avoir lieu à priori. La découverte scientifique la rendrait caduque avant que l'encre ait eu le temps de sécher. Il paraît plus sage de tenter d'entrevoir l'espèce de problèmes dont le caractère n'est plus simplement national. Certaines catégories évidentes se présentent aussitot à l'esprit :

a) Problème des communications;

b) Problème des limites territoriales;

e) Problème des minorités nationales ou ethniques;

 $ec{d}$) Problème de la santé publique ;

e) Problèmes industriels et commerciaux;

f) Problème des migrations internationales;

g) Problème des moyens de prévenir la guerre;

Dans chacune de ces catégories, nous avons déjà non seulement une certaine expérience, mais aussi, à l'exception du contrôle de l'émigration, certaines institutions que leur fonctionnement a déjà mises à l'épreuve. Que ressort-il de cette expérience et de ce fonctionnement? Surtout deux choses. D'abord, il est possible d'administrer et de légiférer sur le plan international. On l'a vu en législation maritime internationale et pour un système aussi compliqué que l'Union postale internationale; à l'œuvre considérable inscrite au crédit du Bureau International du travail; à l'œuvre frappante de la commission du sucre issue de la Convention de 1902. Dans tous ces cas, et dans quantité d'autres analogues, nous avons réussi à imposer des règles internationales à des intérêts nationaux qui, assez souvent, cherchaient à les esquiver ou à les outrepasser. En second lieu, il est clair qu'avec l'habitude de la coopération internationale, les hommes les plus étrangers et les plus opposés par leur expérience, deviennent capables de mettre en commun cette expérience pour découvrir une solution commune. Bref, ils peuvent apprendre à penser internationalement. Ils ne cessent pas d'être Anglais, ou Français, ou Allemands; mais ils apprennent à ajuster leur nationalisme à un horizon plus vaste.

Le second point important est l'unification croissante de la législation. Les phénomènes de la civilisation nous obligent à trouver des règles communes de conduite qui vaillent aussi bien à Paris qu'à Tokio, à Londres aussi bien qu'à New-York. Nous pouvons poursuivre l'établissement universel de la semaine de quarante-huit heures; nous pouvons voir l'abolition universelle de l'emploi de la céruse en peinture. Nous nous trouvons amenés à un minimum de vie civilisée commun à toutes les nations-États dont la conduite importe à l'ordre mondial. Il nous reste à comprendre la nécessité de pousser cette unification beaucoup plus loin encore. Nous devons y recourir pour répartir les matières premières de l'industrie, pour fixer les barrières douanières. Il faut empêcher l'Amérique, par exemple, de décider à elle seule que les Philippines sont incapables de se gouverner elles-mêmes; permettre à l'Inde de faire appel de la décision du Parlement à la volonté commune du monde uni dans la Société des Nations. Surtout, nous devons empêcher une nation-État de faire la guerre à une autre en soutenant que leurs différends sont de la compétence d'un tribunal international; et nous devons déclarer agresseur et punir l'État qui refuse de soumettre ses différends au tribunal ou de respecter sa sentence. En apercevant les conséquences de cette unification, nous commençons d'entrevoir un monde en tous points différent de celui qui se conçoit comme un système de communautés isolées et indépendantes. Nous rejetons ce dernier système, en partie parce qu'il est à la racine des conflits, et en partie parce que ce qu'il implique est en désaccord avec les faits auxquels nos institutions doivent maintenant s'adapter.

Mais peut-on découvrir des institutions capables d'organiser l'unification? On ne voit pas de raisons d'en douter. Je discuterai plus tard en détail quelles sembleraient devoir être au moins les grandes lignes d'une institution modèle. Ce qu'il nous faut savoir, c'est si les organes caractéristiques d'un gouvernement démocratique — une assemblée législative, un exécutif doté de fonctionnaires, et un judiciaire - peuvent être assez assouplis pour s'adapter à la structure compliquée des affaires mondiales. sci, il y a certes place pour l'optimisme comme pour l'expérimentation. Nous avons évidemment des raisons de supposer, comme le prouve l'œuvre du Bureau International du Travail, qu'on peut arriver à un ensemble considérable d'accords sur les problèmes les plus ardus. Adopter aveuglément la structure classique du gouvernement parlementaire, c'est se méprendre complètement sur la nature du problème. Nous ne pouvens imaginer, dans un avenir pratique du moins, le premier ministre d'un État mondial dévoilant sa politique à un Parlement de Genève élu par le peuple. Ce qu'il nous faut plutôt envisager, c'est une conférence continue de gouvernements dont les mécanismes doivent effectuer des compromis, d'une part, et juguler les dissidents de l'autre. Cela, à mon avis, ne signific pas la simple formule du système majoritaire, mais bien l'abandon du principe d'unanimité sur leguel la structure actuelle de la Société des Nations est fondée. Notre situation appelle un gouvernement, et l'idée même de gouvernement implique l'obligation pour une minorité d'accepter des décisions prises après discussion libre et complète. La majeure partie de ces décisions s'effectuera, selon la nature du cas, nationalement ct non internationalement. Le fonctionnariat d'une autorité internationale sera un corps d'enregistreurs et d'informateurs plutôt qu'un corps chargé d'appliquer vraiment des solutions. Un judiciaire international transmettra ses décisions aux tribunaux nationaux qui les appliqueront, plutôt que d'entretenir une force de police pour les exécuter. L'opinion à adopter dans la législature internationale par le gouvernement d'un État dépendra de la possibilité de la faire accepter d'abord par un législatif national. S'il ne parvient pas à l'imposer, il peut perdre son autorité et devoir démissionner; mais son successeur sera lié par la volonté de l'autorité internationale. La distinction établie à Washington entre influence et gouvernement est aussi importante dans les affaires internationales que dans les affaires intérieures.

Le problème de la représentation dans une autorité internationale n'est pas non plus tout simple. A une époque où le dogme de l'État souverain était à son apogée, il semblait logique d'en inférer la notion de l'égalité des États et, par conséquent, d'insister sur une représentation égale. Mais une dure expérience nous a appris que l'égalité des États ne fournit pas de solutions efficaces. Nous ne pouvons rendre, par exemple, la Yougoslavie égale aux États-Unis en lui attribuant un nombre égal de membres dans un corps international. Nous ne pouvons obtenir de résultats applicables si, par exemple, les votes des Républiques Sud-Américaines l'emportent sur ceux des grandes puissances. Le problème ne consiste pas à découvrir des districts électoraux égaux comme dans une démocratie où, sur un plan donné, les personnalités pèsent également. Ce qu'il nous faut faire plutôt. c'est assurer à chaque État adhérent une voix qui se fasse entendre librement, et à des États comme l'Angleterre, l'Amérique, la Russie, l'autorité spéciale provenant de leur importance spéciale dans les affaires mondiales. Je propose de trouver la solution en rendant le législatif de l'autorité internationale également accessible à tous les États, et en réservant les postes permanents de son exécutif à quelques-uns seulement. Les autres pourraient élire des représentants qui siègeraient avec les délégués des grandes puissances, mais ils seraient soumis aux hasards de l'élection. Et il sera probablement nécessaire de faire du corps exécutif une sorte de chambre haute, avec droit de veto suspensif auquel on ne passera outre que dans des circonstances particulières. Si importants que soient ces détails, ce ne sont, notons-le bien, que des détails. Une fois admis le principe de représentation inégale, il n'est pas impossible de trouver un cadre où ajuster même le réseau compliqué des communautés modernes. Car insister sur la représentation inégale, c'est renoncer en fin de compte à la théorie de l'Etat souverain; et c'est de ce renoncement que surgit une chance d'expérimentation créatrice.

 $\Pi\Pi$

Mais tout cela, dira-t-on, ne tient pas compte du fait important du patriotisme, et l'origine du patriotisme s'exprime dans la détermination de sauvegarder l'indépendance nationale à tout prix. Chez ceux qui veulent maintenir le statu quo, le patriotisme devient un instinct, et par conséquent la tentative pour pénétrer l'ordre social d'un idéal rationnel est inutile a priori. L'argument est certes important, mais au fond beaucoup moins formidable qu'il ne semble. Car s'il était rigoureusement exact, il rendrait impossible toute discussion d'arrangements internationaux, et illogiquement absurde toute l'immense structure d'accords internationaux qui est apparue jusqu'ici. Et il ne faut pas oublier que même les instincts des hommes sont susceptibles d'être rationnellement dirigés. Il en est peu qui défendent aujourd'hui Calvin pour sa conduite vis-à-vis de Michel Servet, mais il y a à peine deux cents ans, cette conduite aurait été approuvée par la majorité des hommes moyens. Nul ne défend aujourd'hui les chausse-trappes et les fusils à ressort, et cependant ils étaient, il y a moins d'un siècle, défendus à la Chambre des Communes presque comme faisant partie de l'ordre éternel de la nature. Nous ne savons pas ce que nous pouvons faire des instincts humains avant d'en avoir fait l'expérience; et, je le montrerai, il y a des raisons de penser que le patriotisme peut s'élever jusqu'à des formes moins dangereuses pour la prospérité sociale.

Le patriotisme est formé en partie de l'instinct grégaire des hommes et en partie du désir rationnel d'un gouvernement autonome. La structure

que j'ai proposée, dans ses lignes essentielles, ne porte atteinte à aucun de ces aspects. Elle ne demande pas à un Anglais de cesser d'aimer ou de chérir ses compatriotes, de vivre avec eux, de travailler avec eux, peutêtre même de mourir pour eux. Elle ne lui demande pas même de renoncer à sa croyance en son indiscutable supériorité d'Anglais sur les autres nations. Elle admet qu'il s'occupe de ses affaires personnelles. Elle le laisserait absolument libre de décider s'il préfère une monarchie à une république, un gouvernement parlementaire à un système de soviets. la propriété privée du commerce des boissons à la prohibition. Il pourrait conserver, s'il le désirait, le compromis religieux actuel dans l'instruction sans qu'un seul Français, Américain ou Japonais ait le droit de critiquer sa décision. Il pourrait continuer à refuser aux arts la reconnaissance officielle. Il pourrait insister pour garder une loi sur le divorce qui ouvre les écluses de l'hypocrisie. Partout où l'importance de sa décision s'affirmerait visiblement du domaine des affaires intérieures, sa situation actuelle resterait exactement la même.

Mais le droit de s'occuper de ses propres affàires ne signifie pas celui de s'occuper des affaires des autres. Le développement du droit et des conventions internationaux est né de la compréhension que nous ne pouvons les séparer, et que, comme quelques-unes de nos décisions affecten d'autres gens, il est juste que les autres gens soient consultés quand on les prépare. Ce ne fut pas insulter le patriotisme anglais que de consulter, en 1832, la classe moyenne anglaise sur le choix de ses dirigeants. Ce ne fut pas même l'insulter que d'admettre finalement, en 1918, la classe ouvrière à cette consultation. Ce fut la perception que ce qui touche tout le monde doit être décidé par tous — principe historique du gouvernement anglais - qui a abattu les limites étroites de l'ancien système. Bien que d'une manière plus restreinte, l'histoire des accords internationaux au siècle dernier n'en a pas beaucoup moins différé. Les expériences tentées sont nées de la compréhension que là où des intérêts commun sont en jeu, il faut des organes de gouvernement communs. Tel fut le but, par exemple, de la Commission du Banube; tel fut aussi le but, dans un domaine beaucoup plus vaste bien qu'incomplet, de la Conférence Impériale. Et le résultat tangible qui a surgi du sonctionnement de ces accords est la certitude que, la bonne volonté aidant, on peut constituer par leur extension une organisation efficace de l'ordre mondial, qui pourvoie aux unifications nécessaires tout en laissant place aux diversités souhaitables des spécimens d'association humaine. C'est une unité dans la variété, mais insister sur cette unité n'est pas nier sa pluralité indestructible. Et ce n'est pas tout. C'est la vertu suprême d'un gouvernement international qu'il permette de mieux insister sur le bien-être des masses qu'il n'est possible avec les limites géographiques du système de l'État moderne. Cela est sous-entendu, par exemple, dans les accords du Bureau International du Travail; ils obligent un État arriéré à adopter les niveaux de conduite industrielle exigés par l'opinion publique mondiale. Le véritable intérêt national s'oppose par là à l'intérêt privé qui prend le masque de la prospérité publique grace à une incidence particulière du pouvoir dans une sphère géographique déterminée. Ainsi, nul ne peut sérieusement prétendre que la protection des frères Mannesmann au Maroc était d'un tel intérêt vital pour soixante millions d'Allemands qu'elle aurait justifié une

guerre avec la France au sujet du Maroc. Qu'ils fussent protégés où non n'aurait affecté qu'un petit nombre de propriétaires dans leurs concessions. Ce qu'en fait on nomme « intérêt national » dans ces cas est rarement autre chose que la protection d'une bande d'aventuriers de finances qui risquent leur capital sous l'armure protectrice de leur ministère des affaires étrangères. Une propagande en fait le symbole de « l'Angleterre », ou de « la France », ou de « l'Amérique », mais ce symbole est un tribut à l'ignorance des masses et non une offrande à l'autel de leurs nécessités.

Donc, quand on nous dit qu'un gouvernement international, en s'attaquant au prestige national, se brise sur le roc du patriotisme, il nous faut savoir ce qu'implique en l'occurence le prestige national. En général, les Anglais hésiteraient à défendre leur prestige par une guerre avec la Russie s'ils apprenaient qu'en fait, leur prestige signifiait la protection de porteurs de rentes qui ont prêté de l'argent au despotisme tsariste. Les Américains ardents à réorganiser le gouvernement du Mexique envisageraient une intervention différemment s'ils savaient que ce que l'on nomme une « insulte intolérable aux États-Unis » est, en fait, un refus des Mexicains de se soumettre à une compagnie pétrolière américaine. On pourrait comprendre le sentiment du prestige si, par exemple, on refusait à tous les Anglais le recours aux tribunaux américains, ou si l'on refusait à tous les Allemands, et non pas à d'autres, le droit de voyager en Italie. Mais aujourd'hui, dans la majorité des cas, le patriotisme auquel on fait appel, si noble soit-il et il l'est souvent - est mal placé. Il protège, non tous les intérêts d'une communauté géographique, mais le pouvoir d'un petit groupe de cette communauté à exploiter une entreprise dont ils espèrent tirer un bénéfice injustifié. La jeunesse nationale en paye le prix; et cette jeunesse est trop précieuse pour devenir la victime d'une méprise aussi funeste.

J'ai soutenu que le caractère nettement territorial de l'État-nation souveraine permet à un petit groupe de ses membres d'en utiliser la puissance pour leurs fins propres, même à l'encontre des intérêts de leurs compatriotes. C'est contre un tel danger que le gouvernement international représente notre protection la plus solide. Mais il est un autre aspect important auquel il faut porter attention. La nation qui prend le titre d'État laisse dans l'ombre le fait essentiel que l'État n'est qu'un seul groupe, si important soit-il, parmi les groupes variés qui constituent la société. J'ai soutenu plus haut : 1º que l'État, dans son administration quotidienne, est le gouvernement, et que le gouvernement peut être à la disposition d'un intérêt spécial; 2º qu'il est essentiel de l'obliger à une consultation concertée avec d'autres groupes si la volonté exprimée doit représenter un juste compromis entre des volontés rivales. Nous équilibrons en fait la suprématie territoriale du gouvernement en la faisant passer par des organismes fonctionnels. Un gouvernement international présente des avantages analogues. Il nous permet de faire répondre sa volonté non seulement à l'État politique, mais aussi aux intérêts de groupes qui, si l'État restait seul, seraient sans doute insuffisamment reconnus.

L'avantage de cette possibilité est déjà apparue dans le fonctionnement du Bureau International du Travail. La composition tripartite des délégations nationales — gouvernements, patrons, ouvriers — donne à l'expression des intérêts de groupes une souplesse qui a été remarquablement

absente des relations diplomatiques ordinaires, et elle est encore renforcée par la possibilité de substituer au délégué ordinaire des personnes spécialement compétentes d'un groupe quelconque sur un problème particulier Mais le système est encore susceptible d'extension. On peut, par des sousconférences des délégations nationales, exprimer une vue commune à l'Assemblée du Bureau du Travail. On peut transformer les délégations en commissions permanentes liées à titre de conseil au gouvernement national du moment. On pourrait créer, par l'intermédiaire du Bureau International du Travail, des commissions administratives permanentes sur des questions spéciales, auxquelles seraient confiés des pouvoirs tels qu'en possède l'Union sucrière.

NATIONALISME ET CIVILISATION

Bien entendu, ces possibilités ne se limitent pas à la sphère du Bureau International du Travail. Dans la Société des Nations même, il est évident que des questions comme la migration des peuples, le traitement des races assujetties, la répression du commerce des stupéfiants, se prêtent toutes à une action de ce genre. Il n'y a certes rien à perdre et beaucoup à gagner à fonder les décisions des États, non seulement sur des hypothèses aussi vastes que possible, mais aussi sur des hypothèses assurées a priori d'une compétence raisonnable. Tous les groupes qui recherchent l'influence dans le marché moderne, les coopératives, les syndicats, les chambres de commerce, sont poussés à s'organiser internationalement afin de faire sentir leur influence. Ils acquierent de plus en plus des positions qui obligent l'État à tenir compte de leur puissance. Ce que l'on suggère ici, c'est que rendre ce pouvoir direct, et non obscur, c'est garantir que l'ordre mondial se base sur une expérience composée de tous les intérêts qui cherchent à atteindre leur but. L'occasion s'offre de fusionner, et non d'opposer les ressources. Des moyens d'union s'établissent entre ces intérêts, qui dépassent les frontières d'un État unique tout en se limitant, par la technique de l'organisation géographique à des ajustements ruineux et chimériques. Je puis ajouter que ces solutions internationales se prêtent rarement à l'affirmation que les intérêts nationaux sont par là même sacrifiés. Car à la longue, les seules solutions efficaces sont celles qui profitent aux parties qui les adoptent réciproquement. Elles signifient certainement un compromis, mais un compromis résultant de discussions collectives. Nous avons peu de chances de parvenir à ces discussions, au moins d'une façon permanente, si nous ne possédons pas d'institutions qui nous y obligent. Et nous ne pouvons équilibrer les intérêts des parties en question si, par delà le choc de leurs volontés de s'imposer, des considérations de justice ne peuvent trouver l'occasion de s'exprimer.

Tout cela, peut-on dire, ne touche pas à l'ultime question de l'indépendance nationale. Car l'autorité internationale ainsi créée pourrait vouloir non seulement des changements territoriaux dans un État déterminé, mais peut-être la disparition effective de l'État même. Dans l'ancien système, l'Autriche-Hongrie a pu annexer la Bosnie et l'Herzégovine; dans le nouveau, qui empêchera la Société des Nations de décider qu'elles seront cédées contre leur volonté? Pourquoi une nouvelle Russie ne soumettraitelle pas à la Société, par exemple en échange du rétablissement de son autorité sur la Finlande et la Lettonie, l'adhésion de la Lithuanie et de l'Esthonie? On peut parer à des considérations de cet ordre, répondrons-nous, par une infinité de moyens. De même que, dans la Constitution améri-

caine, nul État ne peut être dépouillé de son droit égal de suffrage au Sénat sans son assentiment, de même il serait possible de prévenir une attaque contre l'intégrité nationale en rendant le consentement de l'État intéressé nécessaire à toute proposition de modification. Au surplus, supprimer la volonté d'indépendance d'un État n'est pas une simple affaire de marchandage en séance de conseil. Cela ne peut se faire que par le libre consentement de l'État à cette suppression. De même que le traité de Sèvres a impliqué le traité de Lausanne, de même le fait de négliger un nationalisme justifié entraînerait sa propre punition. Les hommes d'État qui préparent les solutions internationales de l'avenir n'ont pas moins de raisons de comprendre ce fait que les hommes d'État de la dernière génération. Ils sont poussés par la logique de l'expérience à compter de plus en plus avec le consentement des communautés pour lesquelles ils légifèrent. Il leur faut soit trouver des organismes qui peuvent rendre explicite cet assentiment, soit voir sombrer leurs solutions sous des réalités qu'ils n'ont pas voulu prendre en considération. L'histoire de l'Italie et de l'Autriche, de l'Alsace-Lorraine, de la péninsule des Balkans, est la preuve qu'une autorité internationale prendra sans doute plus de soin de trouver des solutions vraiment collectives qu'il n'était possible quand la solution en était abandonnée à l'arbitrage de la force.

Et puis, le dilemme est net. Ou bien les États nationaux doivent apprendre à coopérer au lieu de rivaliser, ou bien il est probable que le petit État national cessera de posséder une indépendance effective. La seule période brève, mais fiévreuse, écoulée depuis le Traité de Versailles a montré que les nouveaux États de l'Europe tendent à devenir des satellites des grandes puissances dans leur recherche hâtive des moyens de survivre. Ils sont poussés à trafiquer de ce qui constitue vraiment leur liberté pour leur défense militaire. Leurs armements, leurs alliances, même la substance intime de leur vie économique deviennent l'expression, non de leurs besoins propres, mais de la volonté de leur voisin plus puissant. Si ce procédé continue sans frein, nous verrons sans doute le monde peuplé d'une demi-douzaine de grands empires qui chacun, en recherchant leur sécurité, détruiront toute la trame de la civilisation.

Nous ne pouvons tolérer cela si nous avons quelque égard pour la richesse de notre héritage. Et nous ne pouvons en prévenir le développement qu'en abandonnant l'illusion que, dans la vie sociale, il n'y a rien au-delà de l'État individuel. Il nous faut trouver un compromis entre la dépendance complète et l'indépendance complète. L'examen montre clairement que ce compromis peut se trouver. Le Canada et l'Afrique du Sud ont réussi à se faire une vie nationale sans poursuivre le mirage d'une souveraineté d'État; leurs citoyens n'en ont pas une taille moins élevée, ni une position moins digne que ceux de Pologne ou de Roumanie. Leurs ambitions peuvent se réaliser aussi pleinement dans tous les sens où l'organisation du monde moderne justifie l'ambition nationale. Et nous ne devous pas manquer de comprendre l'importance de la question. L'époque des Laodiciens a fini quand les découvertes scientifiques ont rendu possible le vaisseau d'acier et l'avion. Il n'existe plus de champs de lotus où les hommes peuvent flaner, insouciants de la vie qui les entoure. Le monde est un et indivisible de façon tellement pressante

que le seul problème à résoudre est la méthode par laquelle nous exprimons cette unité.

Deux remarques sont encore possibles. La nation-État agira envers les autres nations-États comme elle agit envers ses propres citoyens; la politique extérieure est toujours, en fin de compte, un reflet et une adaptation de la politique intérieure. Quand l'esclavage existe dans un Etat, ses guerres cherchent à réduire ses rivaux à l'esclavage. Là où se déroulent de rudes consiits de classes, la classe dominante cherche toujours à limiter et à entraver le commerce des classes dominantes à l'extérieur. Dans le jeu des forces mondiales, nous semblons devenir pour les autres ce qu'il nous a plu de devenir entre nous. L'Ulster, aveuglé par le fait que derrière la révolte du xixe siècle se cachait une âpre protestation de l'âme irlandaise, a adopté, quand on tenta ensin de remédier à cette situation, le même mépris de la loi dont on s'était plaint auparavant. Si nous ne pouvons trouver, à l'intérieur de l'État, les institutions permettant de supprimer les conssits, nous nous ne les trouverons pas plus dans le domaine des affaires internationales.

Car de toutes les dispositions, la haine est celle qui ronge le plus celui qui en est atteint. Elle nous conduit à développer en nous la nature que nous blâmons chez les autres. Le grand avertissement de Burke, déclarant que la liberté que les Anglais supprimeraient de l'Inde les pousserait, tôt ou tard, à détruire la liberté anglaise, est un exemple particulier dont la valeur universelle git au cœur de notre vie sociale. C'est pourquoi comprendre ce qu'implique la démocratie est le prélude nécessaire à l'organisation d'une civilisation ordonnée. Nous ne pouvons naturellement l'effectuer séparément, État par État, car chaque Etat est tellement mêlé au monde extérieur à lui que les deux termes d'une relation s'unifient. Mais il est clair que tout ce qui contribue à l'amélioration des relations entre citoyens d'un même État accroît aussi les perspectives d'amitié entre citoyens de diverses communautés. C'est dire qu'en fin de compte, da pureté de l'âme collective que nous nommons nation ne se maintient que lorsque les forces spirituelles dominent sa vie. Elle ne s'avilit que lorsqu'elle se prête à d'autres formes de pouvoir; et il est toujours plus facile de s'avilir que de s'élever.

On peut dire que les grandes armées triomphent, et qu'une nation qui néglige la force physique est comme un homme qui jette son épée pendant la bataille. Mais ceci amène à se demander d'abord si la bataille était nécessaire et si l'on n'aurait pu trouver d'autres moyens d'arbitrage. Il faut dans le monde moderne que la force se vêtisse du droit si elle veut être assurée de permanence. La vie spirituelle de l'Europe n'appartient ni à César, ni à Napoléon, mais au Christ; la civilisation orientale a été plus influencée par Bouddha que par Gengis Khan ou Akbar. C'est cette vérité qu'il faut apprendre, si nous voulons survivre. Nous triomphons de la haine par l'amour, du mal par le bien; la vilenie engendre une progéniture qui lui ressemble. Il faut mettre notre maison en ordre si nous voulons réaliser un rêve plus vaste.

Secondement, on ne nous demande pas de croire qu'en empêchant les conflits par un gouvernement international la vie sera privée de sa coudeur ou de sa poésie. Le charme de la guerre est aussi irréel que l'affection monnayée de la prostituée; il n'existe que dans l'inexpérience de ceux

qui n'en ont pas connu la furie mortelle. S'il est une minorité à qui elle offre l'occasion d'un exploit chevaleresque, pour des millions d'êtres elle signifie la mort, la maladie, des vies mutilées. Ses douleurs n'affectent pas de manière réelle ceux qui en dirigent les opérations; et pour les vrais combattants, c'est la destruction organisée et délibérée de tout ce qui fait de l'humanité une chose précieuse et aimable. Et la population civile n'en esquive pas non plus le choc. La mort par la famine, par les gaz empoisonnés, par les avions se glisse dans la nuit comme un voleur; d'autres deviennent des lépreux moraux, soit en se soustrayant au devoir, soit en s'emparant de bénéfices illégitimes. Nous ne pouvons pas non plus oublier ses legs mentaux, la peur, la haine, l'envie, la revanche. Car ce qui a détruit notre croyance traditionnelle que la guerre fortifie l'âme humaine, c'est la certitude que sous sa forme moderne elle transforme

la paix à sa propre et lugubre image.

Telle n'est pas la moindre raison pour laquelle nul ne peut offrir à la nation-État une obéissance illimitée. La vraie loyauté, il la doit à l'idéal qu'il peut fonder sur son expérience. Sa vraie bataille consiste à rendre cet idéal plus vaste, plus généreux et plus irrésistible. C'est alors qu'apparaît la véritable poésie de la civilisation moderne, l'effort de coopération le plus authentique où nous puissions perdre la conscience égoïste. C'est la conquête de la science qui est la véritable source de nos espoirs, sa conquête et son extension à tous. La véritable origine du conslit, c'est l'ignorance. Les serviteurs de la haine nationale, ce sont l'esprit mal éclairé et l'esprit étroit. C'est eux qu'exploitent les forces mauvaises d'une époque. Ce qu'il faut pour abattre les barrières entre la connaissance et l'ignorance, c'est l'instruction. Nous ne pourrons résoudre nos problèmes qu'en enrôlant tous les citoyens pour cette tâche; et nous ne pourrons faire des hommes des citoyens qu'en préparant leurs esprits à connaître le monde qui les entoure. Quand les masses sauront comprendre, elles auront le courage d'agir. Car l'intelligence, a dit Carlyle, esl comme la lumière: d'un chaos elle fait un monde.

CHAPITRE VI

AUTORITÉ ET FÉDÉRALISME

La conception de l'État discutée dans les chapitres précédents implique une nouvelle attitude vis-à-vis du problème de l'autorité. Elle implique naturellement que le pouvoir est exercé par des personnes, et admet que le nombre de personnes auxquelles le pouvoir est confié a des chances de demeurer restreint. Mais le centre d'intérêt consiste moins à sa oir quelles personnes, dans la société, constituent la source ultime de référence légale qu'à les voir établir des relations suivant lesquelles leurs décisions aboutissent à l'hypothèse empirique la plus váste qu'il leur soit donné de former. Leur pouvoir doit, il faut l'affirmer, se fonder sur l'expérience de toutes les personnes qu'en affecte l'exercice. Leur autorité

se limite au point où elle réussit à incorporer cette expérience.

Cet argument implique une réinterprélation de la doctrine du consentement en politique. Il implique donc aussi une réinterprétation de la théorie de la représentation dont nous dépendons actuellement. La doctrine moderne du consentement est surtout d'un intellectualisme spécieux. Nous ne choisissons pas nos gouvernants au sens que nous nous faisons gouverner par des personnes délibérément choisies. Nous n'acceptons pas leur législation au sens que nous trouvons qu'elle s'accorde avec notre sentiment des nécessités. Entre nous et nos dirigeants, il n'y a que les procédés du gouvernement avec ses rouages variés. On nous dit que l'opinion publique veut ceci et désire cela. Mais nous n'avons de moyens satisfaisant ni de thésauriser l'opinion publique, ni de lui fournir les matériaux dont elle pourra construire un monument d'exigences, représentatif de ses besoins. En pratique, le consentement peut signifier une chose parmi cent autres, de l'ignorance totale, à la contrainte délibérée en passant par l'inertie muette. Il peut signifier, non la fusion des volontés en vue d'un but garanti par les faits, mais une victoire sur des volontés qui sentent, tantôt activement, tantôt passivement, que la chose proposée est mauvaise, ou erronée, ou insuffisante. Ou bien on peut consentir à une proposition de fait inexacte, parce que la chose annoncée comme réalisée l'a été de telle façon que l'application de l'idée aux faits devient impossible.

Il faut donc que notre doctrine du consentement prenne en considération certaines situations difficiles qui environnent le système actuel. Notre législation se base sur l'interprétation experte de notre milieu. Mais même l'interprétation de l'expert se teinte de sa propre réaction, et la nature de cette réaction modifie le milieu par son interprétation. Nul milieu n'est en somme immuable. Nous vivons dedans, et nous le consti-

tuons. Il devient nôtre par l'expérience que nous en avons, et devient différent parce que nôtre. Notre opinion sur ce qu'il signifie est toujours intensément individuelle. Les autres ne le sentent pas comme nous. Il ne les touche pas de la même façon que nous. Un corps d'experts dénués de passions et qui présentent au législateur des conclusions objectives ne peut saisir aucune situation objective. Les solutions proposées ne réussissent à faire leur chemin que si elles représentent une interprétation assez proche de la nôtre pour nous la rendre valable. C'est pourquoi, par exemple, une loi ne peut jamais s'appliquer sans dommages à une seule. classe de la communauté. Car elle est forcée de teinter sa perception des nécessités de son intérêt particulier, et comme on n'a jamais cherché à incorporer cet intérêt à ceux des autres classes, elle ne pourra pas en comprendre, sinon l'existence, au moins la validité. On a vu ceci de manière frappante dans l'industrie houillère ces dernières années. Là où les mineurs ont vu le misérable niveau de vie auquel ils étaient astreints. les propriétaires ont été impressionnés par leurs faibles gains. On le voit aussi dans les relations d'après-guerre entre l'Allemagne et la France. Alors que la première a vu surtout les humiliations féroces de la période postérieure à 1918, la France se préoccupa en partie de sa propre humiliation pendant la guerre, en partie du besoin de sécurité contre la colère née de l'humiliation allemande. Le tiers qui demande que chacun envisage la situation de son voisin se méprend sur la nature du problème. Chacun ne peut voir la difficulté de l'autre qu'en participant à la solution. Mais leur situation présente ne contribue pas à la création mutuelle de l'autorité. De même, le mineur et le propriétaire de mine ne peuvent avoir d'intérêts communs qu'en les créant. L'interprétation de l'expérience de chacun doit peser du même poids dans l'accord final pour lui donner une véritable valeur. A présent, quand les parties d'un État, et plus encore, dans les affaires internationales, demandent justice, c'est simplement justice pour elles-mêmes. Nous ne pouvons sortir de cet exclusivisme que lorsque toutes peuvent contribuer à la défense de leurs intérêts.

C'est le cas du gouvernement autonome. Il permet d'accorder l'attention convenable à l'intérêt en question parce que le consentement nécessaire est le consentement de ceux qui, seuls, connaissent cet intérêt. L'autorité est donc une fonction de relations, sa validité dérive de l'organisation de ces relations. Il est également important de considérer ces relations comme dynamiques. Leur fonctionnement agit sur elles et elles réagissent à leur tour. C'est un procédé d'actions et de réactions. Le contact des intérêts en altère la nature. Les solutions deviennent pratiques si elles peuvent concentrer l'expérience de leurs auteurs. L'autorité imposée du dehors n'y peut parvenir longtemps. Ses valeurs ne valent que pour les auteurs des décisions. Elle ne peut éventuellement coordonner les expériences affectées par ses décisions. C'est pourquoi, à un certain point, l'administration des décisions a besoin d'être décentralisée pour être créatrice. La nature de la décision varie avec sa zone d'influence. Dans un conseil municipal, rien de plus remarquable que l'influence exercée par la qualité de membre d'une commission sur un conseiller par ailleurs économe : à son avis, l'objet de son étude particulière ne reçoit jamais l'attention qu'il mérite. La volonté active, distincte du consentement passif, est le fondement de l'autorité.

L'autorité coordonne donc les expériences des hommes et en fait des solutions qui harmonisent les besoins ainsi déduits. J'examinerai plus loin comment l'organisation sociale traite ces expériences. Pour le moment, ce que je veux soutenir c'est que nulle autorité ne se fait sincèrement respecter, ou n'obtient un consentement réel, qu'à cette condition. Je ne veux pas dire que même à cette condition sa coordination sera définitive, car alors le milieu aura commencé à changer de caractère. On ne peut jamais garantir le respect de la loi; tout ce que nous pouvons faire. c'est réduire la zone d'irrespect à laquelle elle se heurtera. Nous pouvons le faire par la manière dont nous fondons nos décisions, non sur la crainte que nous pouvons inspirer, ni sur la déférence traditionnelle qu'elles rencontrent, mais par l'amplitude d'expérience qu'elles mesurent. Mais comme les hommes interprètent cette expérience différemment, la possibilité de conflit, bien qu'on puisse la diminuer, n'est jamais définitivement absente. Nous pouvons être sûrs que la plupart des ordres seront obéis. Mais il ne faut pas non plus oublier que l'histoire est en grande partie le récit de la désobéissance à des ordres qui semblaient nier le plus sûr de l'expérience humaine.

La meilleure façon de réduire les proportions du conflit est de mieux organiser l'information. Trop souvent, les difficultés ont tenu au fait que les parties en présence envisageaient différemment non seulement le résultat du conflit, mais encore son objet. Ici, la détermination exacte des faits est fondamentale; et, pour être acceptable, l'expertise doit se faire en dehors des intéressés. Les mineurs, par exemple, acceptent rarement le point de vue des propriétaires de mines sur les frais généraux ; et les propriétaires de mines ont coutume d'opposer un démenti formel aux statistiques des salaires dressées par les mineurs. L'expert qui, après enquête, présente tous les renseignements possibles devient le terme essentiel de l'équation : lui seul est en mesure de fournir les éléments du jugement. Mais il ne doit pas le déterminer. L'opinion imposée par des tiers est d'habitude un compromis inacceptable pour les parties en cause, ou bien un règlement accusé de partialité par l'un des deux camps. L'expert devrait toujours fournir les éléments du verdict, mais jamais le verdict lui-même. Car ce dernier, devenant ainsi subjectif, perd le caractère qui le rend acceptable. Il perd sa qualité d'expertise. Il risque d'être impugné en vue de son rejet.

C'est ce qu'observe finement Sir William Harcourt : « Les chefs politiques des ministères sont là pour dire aux fonctionnaires ce que l'opinion publique ne veut pas¹ ». Ainsi énoncée, la thèse est incomplète. Il n'est pas moins important de connaître la source de l'opinion du chef politique d'une administration. Un chancelier de l'Échiquier qui consulterait uniquement les propriétaires sur l'incidence de l'impôt foncier se trouverait assez mal informé du sentiment public; un vice-roi interrogeant les femmes des Anglo-Hindous ne connaîtrait guère l'opinion indigène. Il y a donc lieu de dépasser l'homme d'État pour organiser l'expérience qu'il cherche à interpréter. Il nous faut lui exprimer les volontés incorporées dans cette expérience. Il nous faut inventer des voies définies pour les faire parvenir jusqu'à lui. Et non seulement parvenir; car en

^{1.} A.-G. GARDINER, Sir Witliam Harcourt, II, 587.

organisant ces rapports, nous devons autant que possible peser également ces volontés pour les estimer équitablement.

Une telle opinion implique certaines limites du droit de l'autorité qui exigent une critique attentive. En premier lieu, il est clair que l'expérience de chaque membre de l'État, personnelle ou acquise d'accord avec autrui, doit être à même de s'exprimer. A mon avis, cela implique les systèmes de droits discutés ci-dessus; car sans eux, le citoyen n'a aucun moyen réel d'expression à sa disposition. D'où il s'ensuivrait que nulle autorité n'est légitime qui ne reconnaît ni n'assure ces droits. C'est d'eux que son caractère et ses actes tirent leur signification. Dans la mesure où l'autorité les nie, elle réduit et ses informations et sa capacité de satisfaire les besoins des citoyens. Cette réduction, même inconsciente à l'origine, devient, peut-être inconsciemment aussi, systématique. Car si les hommes demeurent muets faute d'avoir reçu les moyens de parler, on finit toujours par inférer de leur silence qu'ils n'ont rien à dire.

Le pouvoir d'énoncer l'expérience implique le droit d'être consulté sur les besoins. Mon expérience est sans objet si elle ne ne me conduit pas à demander satisfaction. Et encore ici il faut répéter que les besoins forment un système d'expérience privée où autrui ne peut pénétrer qu'à peine. La consultation de l'expérience signifie donc le droit de participer à l'élaboration des décisions. Car tout ordre lancé sans appel à ma collaboration sera le porte-parole de ses auteurs, non le mien. Quiconque analyse, par exemple, l'histoire de la propriété foncière en Angleterre, verra que le paysan n'a aucune part dans l'expérience qu'elle résume. Dans l'Inde, la loi de sédition tient à la volonté de la race conquérante de préserver sa domination contre le danger de la critique destructive. Il est si clair que le pouvoir est limité par l'expérience qui l'exerce qu'il est à peine besoin de prouver que sa légitimité se limite à ceux qui ont participé à cet exercice. En conséquence, le gouvernement démocratique se fonde sur la participation active des citoyens aux mesures gouvernementales. La volonté de l'État doit se composer des sentiments séparés et variables affectés par ses décisions.

Ici apparaît un problème complexe : dans quelle mesure la participation est-elle nécessaire pour aboutir à des résultats adéquats? Rien de plus facile que de ridiculiser l'idée de consultation en la présentant dans le cadre de la structure politique actuelle et en imaginant chaque statut et chaque règlement administratif soumis à l'examen scrutateur d'un corps électoral impuissant et stupéfié. La participation suppose sans aucun doute le droit de voter sur une infinité de questions; j'ai déjù démontré que le peuple doit périodiquement choisir ses gouvernants, mais la participation réelle se trouvera sur un autre plan que le mécanisme électoral. Élire nos représentants, puis attendre l'heure de les casser aux gages ne donnera jamais corps à nos droits de citoyens. C'est moins sur le plan purement politique que dans le domaine de l'activité économique et administrative que la participation importe. Ce domaine de l'activité peut se rattacher à son tour au progrès politique. Mais ce qui importe, c'est la faculté d'invention dans l'organisation des fonctions, et dans ces fonctions mêmes c'est d'éviter une autorité purement hiérarchique. Car toute séparation tranchée entre être humains est une source latente de conflit. Tout corps où la source du pouvoir est séparée des personnes influencées par l'exercice du pouvoir tend à acquérir une vie propre, un intérêt égoïste, distincts du but qu'il se propose. Cette séparation va jusqu'à changer le but, car elle arrive à créer une atmosphère nouvelle propice à une nouvelle orientation.

On soulève là le problème de la façon dont l'individu, dans l'organisation sociale moderne, est lié à l'État; et on soulève, en particulier, la question de ce que je voudrais nommer - il n'y a pas là simple répétition — la légalité de la loi. Chaque citoyen présente, du point de vue politique, trois aspects essentiels. Il y a tout d'abord l'homme lui-même, un ètre humain finalement inassimilable, à qui importe avant tout la séparation de ses congénères, l'intimité qu'il défendrait au prix de sa vie. Sa religion est une portion typique de cet aspect, bien que telle depuis très peu de temps, bien entendu. Mais en ce qui concerne l'atat moderne, chacun est, à cet égard ou autrement, en fin de compte un Athanase. Il préfère être brisé par le monde plutôt que de lui céder. Les décisions que prend l'État pour ces aspects intimes du moi humain doivent lui laisser la place de se mouvoir comme il l'entend ; tout ce qu'il fera pour faire dévier sa conscience en la détruisant ôtera toute valeur à son expérience. Car cette expérience, il me semble, légifère pour lui ; et les décisions d'un pouvoir extérieur n'ont de prise sur son respect qu'autant qu'elles coïncident avec les résultats de cette expérience. Il y a ensuite l'aspect de l'homme animal sociable, appartenant à telle église et à tel syndicat, à tel corps international et à telle association d'employeurs. Toutes ces choses sont fonction de lui-même. Ce sont des personnalités corporatives par lesquelles éclate sa propre personnalité. Leurs décisions lui importent, même quand elles entament cet aspect civique qui, je l'ai soutenu tout à l'heure, est la sphère la plus intime de l'État. Sous le troisième aspect, l'État cherche à jeter les bases des principes généraux qui dirigent la vie de la société dans son ensemble. Il édifie, non une unité ultime, mais des unités nécessaires de conduite : il trouve des ajustements minimes de la conduite. Surtout, dans le monde moderne, il cherche une harmonie entre le second et le troisième aspect esquissés ici.

III

Voici la tête et le cœur du problème de l'autorité. Tel que je le conçois, ce problème est double. Il faut : 1° que l'autorité finalement unificatrice découvre des solutions capables d'obliger les citoyens à l'obéissance volontaire, et 2°, trouver un moyen d'accroître au maximum l'importance de cette capacité.

En posant ainsi le problème, il faut admettre qu'on s'écarte des voies classiques de la science politique. Car la théorie classique prétend que l'autorité unificatrice en dernier ressort doit être suprême parce qu'elle unifie. C'est pourquoi Hobbes, en termes vigoureux, a refusé l'existence des associations dans la société, sous prétexte qu'elles étaient « comme des vers dans les entrailles d'un homme normal¹»; elles niaient l'obéis-

^{1.} LÉVIATHAN. II, 29.

AUTORITÉ ET FÉDÉRALISME

sance à l'État et mettaient ainsi en péril l'acceptation de ces décisions. De même chez Rousseau, pour qui les corporations signifiaient qu'une volonté privée s'interposait devant la volonté générale dont dépendait la prospérité de l'atat. On affirme de même qu'une grève des services publics n'est pas semblable à une grève d'entreprise privée. On conçoit l'État comme le corps légiférant ultime qui donne leur caractère à tous les autres corps et institutions. De l'État dérive, sinon leur existence, du moins l'explication raisonnée de leur existence. Nier sa loi, même si elle paraît injuste, c'est détacher le ciment qui assemble la société. Ce n'est pas seulement risquer l'anarchie, nous dit-on, mais aussi, qui pis est, abandonner le règlement des arguments sociaux à une décision basée sur la force des parties adverses intéressées4. Il nous faut donc postuler la suprématie de la volonté de l'État sur toutes les autres volontés dans la société. Son autorité possède non seulement une prééminence légale, mais aussi une prééminence morale en tant que source de paix sociale. Car nul ordre purement légal ne peut se maintenir sans persuader à ceux qui le défendent qu'ils le font pour des raisons morales uniquement leurs. Ainsi exposé, le premier aspect du problème de l'autorité permet une solution a priori. Comme l'État est l'organe d'unification ultime, je dois accepter ses ordres et lui vouer obéissance sans me soucier des exigences d'aucun autre corps. Le second aspect prend alors une importance moindre.

Je ne trouve pas moi-même que le problème soit aussi simple que cette opinion voudrait le faire croire. Car nous sommes tout d'abord tenus d'examiner l'État comme une fonction aussi bien que comme un but. Nous devons donc inférer la nature de l'État, non de ce qu'il s'affirme être, mais de son action sur la trame journalière des vies humaines. J'ai déjà soutenu qu'en général l'État, c'est le gouvernement, et que les décisions de ce corps sont celles qui deviennent exécutoires. Le problème devient alors une enquête sur l'autorité du gouvernement, puis, à son tour, une enquête non-seulement sur ce qu'est un gouvernement, mais sur ce qu'il pourrait être dans l'équation sociale moderne. J'ai suggéré que cette hypothèse se base avant tout sur le système de propriété dans l'État donné, que ce système suggérera l'incidence réelle du pouvoir (quelle qu'en soit la répartition théorique), et qu'en général les détenteurs du pouvoir en détourneront les possibilités pour leurs fins personnelles. J'ai affirmé que seul le fonctionnement de certains droits comme base d'autorité peut empêcher cet abus, et que le système actuel est l'apothéose de l'inégalité de puissance. Je suis arrivé, par conséquent, à deux conclusions. D'une part, la prétention que l'autorité émet à mon sujet se légitime selon l'importance morale de son appel; secondement, il importe que ses décisions soient étroitement tissées de ma propre expérience, et la pénètrent, afin d'accroître cette prétention autant que faire se peut.

La loi est naturellement l'origine de la paix sociale, et je n'entends pas un moment nier la valeur de la paix sociale. Mais je prétends que je ne la reconnaîtrai comme essentiellement supérieure à toute autre condition que lorsque je saurai ce qu'elle implique; et je jugerai de ce qu'elle implique par la preuve de ses résultats dans ma vie propre. En d'autres termes, il faut que je voie l'ensemble des faits que protège son maintien, et ce qu'exclut sa protection. En général, la loi ne semblera légale au citoyen que selon qu'elle lui semble réfléter sincèrement, et non a priori, un ordre moral. Il entendra par là un ordre où les droits dont il admet la validité trouvent place et sanction. Lorsqu'ils en seront absents, il se sentira autorisé à se révolter contre les exigences de la loi. En somme, l'expérience des citoyens est la vrai créatrice de la loi. Ce qu'ils jugent fidèle à cette expérience aura pour eux de l'autorité. Il est vain de leur demander d'obéir à des décisions qui leur parviennent sans la réalité qu'ils apprécient. Ils peuvent obéir à la force ou à la crainte. Ils peuvent se soumettre parce qu'ils ne comprennent pas. lls peuvent sentir que, dans certains cas, la résistance ne vaut pas la punition qu'elle implique. Mais ils ne voueront à l'État, à aucune autre condition, la seule obéissance qui en vaille la peine, l'obéissance d'une intelligence libre et convaincue.

C'est là évidemment admettre la thèse selon laquelle l'exercice de l'autorité s'environne d'une pénombre d'anarchie. Est-il désirable de nier cette vérité? Pour les hommes, la loi n'est pas la voix d'une autorité constamment liée à un organe déterminé, mais la voix de l'autorité qu'ils sont préparés à accepter. C'est ce qu'entendit l'Ulster lorsqu'il déclara la loi du Home Rule anticonstitutionnelle. Telle fut aussi la raison que dissimula la résistance passive à la loi anglaise de 1902 sur l'instruction. C'est pourquoi les ecclésiastiques refusent de reconnaître les décisions de la commission judiciaire du Conseil Privé. Cela explique la résistance des mineurs gallois du sud à la loi de 1915 sur les munitions, et celle des communistes à tout l'ordre social sous lequel nous vivons. Pour eux, la loi possède l'autorité de son essence même, et non celle de l'organe légal qui est sa source de référence. Il ya donc dans la société autant d'organes d'autorité que d'organes qui commandent le consentement des hommes. Je serai avec mon Église contre l'État, avec mon syndicat contre l'État, si le contact de l'État avec mon expérience semble injustifié, comparé avec le contact de l'Église ou du syndicat. C'est mon activité qui donne à la loi sa légalité.

La loi doit donc se faire accepter par le canal de l'esprit. Et elle apportera un sens différent à chaque esprit parce que l'expérience de chaque esprit, et, par conséquent, son système de besoins sont différents. Les sanctions de l'autorité ne sont donc finalement jamais simples, parce que ces besoins, de caractères généraux, ne sont jamais les mêmes en fin de compte. Nous ne pouvons donc jamais garantir le respect de la loi. Nous ne pouvons jamais dire, par exemple, que comme le Roi en son Parlement a parlé, sa volonté doit forcément prévaloir. Normalement, certes, nous sommes assurés que la décision annoncée sera acceptée. Les véritables problèmes sont soulevés, non au centre de légifération, mais à ses confins. Et ces confins sont le fait important et dirigeant dans toute philosophie politique qui cherche à être fidèle à tout son milieu. Le droit légal n'a pour l'individu d'autre signification que celle qu'il lui donne. Il n'a d'autres sanctions que l'autorité qu'il lui prête en lui faisant exprimer sa propre expérience. Nous sommes fidèles aux exigences de l'Etat jusqu'au point exact où cette expression nous a valu des résultats par une activité réalisée.

^{1.} Le livre de M. W. Y. Elliot, *The Pragmatic Revolt in Politics* (1928), est une critique intéressante de ces opinions, et un guide assez complet des ouvrages contemporains qui s'y rattachent.

Notons que je ne nie pas la nécessité de l'obéissance. Je soutiens plutôt que l'on devrait souligner que l'obéissance n'est pas un rapport entre une source de décision active et un récepteur passif, mais que, lorsqu'elle doit créer, chacun participe au milieu édifié par ce rapport. Si notre loyauté doit être sincère, il faut que contribue à l'État non un moi récipient inerte d'ordres, mais un moi qui participe à ces ordres et les teinte de sa propre personnalité. L'État, en d'autres termes, doit rendre ses lois valables, doit trouver ce que j'ai nommé la légalité de la loi en la composant des expériences de ses citoyens. Il ne peut le faire qu'en les associant à l'élaboration des lois. Car, lorsque nous disons que l'État légifère, nous tendons à oublier que l'État doit agir par ses représentants qui sont aussi des hommes. Leurs besoins et leurs buts sont fondés sur leur propre expérience de la vie, et naturellement sont valables pour eux s'ils satisfont ce qu'implique cette expérience. Mais ils ne s'adaptent aux autres qu'autant qu'ils les comprennent. Ainsi seulement ils possèdent l'autorité qui rend pressants leurs besoins et leurs buts, parce que nous les reconnaissons comme notres. Et cette reconnaissance ne peut venir que lorsque nous savons que nous ne façonnons pas leur autorité à un moment d'origine défini, mais qu'elle continue à être telle parce qu'elle est entremêlée, à toutes les étapes du développement gouvernemental, à nos propres activités. Celles-ci représentent les besoins que nous connaissons comme nous seuls pouvons le faire. Sinon, l'autorité n'est pas profondément enracinée dans le sol de notre propre existence.

Certains exemples contemporains illustreront peut-être cette attitude. Le plus frappant de tous est la manière dont fut conclu le traité de Versailles. On s'accorde généralement à dire qu'après la révolution allemande de 1918, le désir d'une paix raisonnable était général en Allemagne. Mais par paix raisonnable on entendait 'une paix qui fit place aux intérêts des vaincus comme à ceux des vainqueurs. Aujourd'hui, l'Allemand moyen ne sent pas que le respect du traité soit une obligation d'honneur. Il accepte le traité jusqu'au point où la force l'empêche de l'éluder. Mais il pense constamment à le refaire. En fait, ce qu'il ne cesse de chercher, c'est une série de réajustements créant des obligations raisonnables qu'il pourra respecter. Et ces ajustements ne se découvriront pas sans qu'il participe à leur recherche, et qu'il y participe activement.

A peine moins frappantes ont été les relations d'après-guerre entre le capital et le travail, surtout en Angleterre. « Les patrons, disait récemment à la Chambre des lords un grand capitaliste¹, n'ont jamais été plus soucieux du bien-être de leurs ouvriers qu'aujourd'hui; et ils n'ont jamais recontré moins de sympathie ». Mais la bonne volonté ne suffit pas à susciter la sympathie si le but auquel elle s'attache n'est déterminé par la coopération. Celle-ci n'existe pas entre le Capital et le Travail aujourd'hui, pas plus que les institutions par lesquelles elle pourrait agir. Le monde industriel est organisé en vue du eonflit, et non de la paix. Chacune des parties, selon l'avantage stratégique qui s'offre, impose ses' conditions à l'autre. Aucune des deux n'a accès à l'esprit de l'autre. Elles ne se sont, ni l'une ni l'autre, accordées sur le but à poursuivre en commun. Le patron qui exige de ses hommes un plus grand rendement ne s'est jamais arrêté

1. Lord Emmorr, 7 juillet 1924, à la Chambre des Lords.

à rechercher les conditions auxquelles on peut assurer un plus grand rendement. Il n'a jamais essayé de comprendre que c'est une fonction composée de nombreuses variables. Il se contente trop souvent d'assumer que si une augmentation de rendement est suivie d'une augmentation de salaire, cela suffit à l'ouvrier. Il ne s'est jamais aperçu que ce qui importe à l'ouvrier, ce n'est pas un aspect, mais l'ensemble de sa vie. Une augmentation de rendement soulève la question non seulement d'une augmentation de salaire, mais d'un tarif aux pièces adéquat, de la continuité et de la masse du travail, de la fatigue dans l'industrie, du rapport entre la maladie et la sécurité, et ainsi de suite. Aucune de ces questions ne peut être réglée par l'employeur seul. Chacune, sil'on veut la régler de facon convenable, doit se baser sur l'attribution d'une valeur égale aux expériences de l'employeur et de l'ouvrier. Actuellement, le sens de l'expression « bienêtre » dans la remarque de Lord Emmott diffère complètement pour les deux parties. Et la paille fatale de toute cette attitude, c'est qu'il prétend. comme tant d'employeurs, que le manque de sympathie de la part de l'ouvrier est soit une névrose de guerre, soit une indifférence due à l'irresponsabilité. En fait, la guerre n'a fait qu'aigrir chez l'ouvrier le sentiment qu'il n'est plus prêt à être dirigé de l'extérieur, même si l'autocratie est bienveillante. Car l'autocrate le plus bienveillant ne peut pénétrer une expérience qu'il ne partage pas; les joies et les souffrances lui en sont également inconnues. Nous assistons dans l'industrie aux douleurs de l'enfantement d'un ordre nouveau. Il se peut que le conssit l'étousse avant qu'il apparaisse. Il ne peut certes vivre d'une vie saine si le milieu qu'il rencontre n'est pas remodelé pour s'adapter à ses besoins.

Ici se présente un argument particulier, intéressant parce qu'il montre mieux qu'un autre comment aborder le problème de l'autorité. Les grèves, dit-on, peuvent se comprendre, dans des industries qui n'affectent pas sérieusement l'ensemble de la société. Si les ouvriers parfumeurs veulent cesser le travail, peu importe : la société n'en mourra pas. Mais dans les tramways ou dans la police, affirme-t-on, une grève est tout autre chose. Car à ses services s'attache un intérêt public direct; leur cessation porte un coup droit au cœur même de l'organisation sociale. Aussi, dit-on', estil impossible de permettre l'interruption de pareilles organisations. L'État doit à la société de veiller à la continuité du service. Ou bien il doit déclarer illégale la grève en ce domaine, ou bien il doit avoir sous la main les moyens d'assurer le service interrompu.

Je ne méconnais pas la gravité de l'interruption de pareils services. Mais il ressort de ce que j'ai soutenu plus haut, que l'interdiction légale des grèves n'augmentera pas d'un iota l'autorité qui cherche à les prévenir. Dire que le but de ces organisations est la continuité du service et qu'en conséquence une grève est la négation de leur raison d'être, me semble tout à fait à côté de la question. Car le but d'un service n'est pas emprisonné dans une formule statistique. Le but est la signification du service dans la vie quotidienne des intéressés. Ce n'est pas en l'interdisant qu'on peut prévenir l'interruption du service, mais en permettant aux intéressés de participer à son fonctionnement. Car leur contrôle est alors l'expression de leur expérience. La discipline qu'ils adoptent sort naturel-

^{4.} Léon Duguit. Le Droit Social, le Droit Individuel et l'Etat (1908), pp. 134 et suiv.

lement des besoins reconnus. Les cheminots ne risqueront pas moins de faire grève parce que la grève est illégale; au contraire, cela risque d'exacerber leur colère une fois en grève. Je ne crois pas davantage à l'efficacité d'une organisation temporaire car, ou bien elle contraint à un règlement qui, comme le traité de Versailles, ne comporte pas le sentiment de l'obligation; ou bien, en employant la force d'un seul côté, elle détourne le problème de l'examen des faits vers des questions de méthode à la vérité étrangères à la cause. Le secret, pour éviter l'interruption dans des industries de cette espèce, c'est de placer les organismes d'entente nécessaires à la base même de ces industries au lieu de les improviser à chaque différend passager. Car alors l'entente bénéficie de l'autorité acquise par une information continue; et cette information, à son tour, entre dans l'expérience totale à notre disposition. Alors on peut évaluer les facteurs de la solution avant que les oppositions ne s'accusent. On peut examiner avant que la requête devienne une exigence, et l'exigence une menace. Surtout, on peut examiner en commun. Actuellement, on insiste toujours sur la ligne de séparation plutôt que sur le terrain d'accord; et dans l'état actuel, il ne saurait en être autrement.

Je ne prétends pas que cette méthode empêchera les grèves, je soutiens seulement qu'elle en réduira le nombre mieux qu'aucune autre méthode. Mais voici surgir un nouveau problème. Jusqu'ici, j'ai surtout parlé de l'individu comme si lui et l'État étaient les seuls facteurs de l'organisation sociale. Bien entendu, le problème est plus complexe; car l'État, comme je l'ai soutenu déjà, n'absorbe pas l'instinct d'association des hommes. Ils formeront des groupes, expressions de besoins reconnus que l'activité individuelle est impuissante à satisfaire. Le groupe tente de promouvoir quelque intérêt où ses membres voient la satisfaction des besoins révélés par leur expérience. Il est l'effet naturel du milieu. Il est un effort d'ajustement tel que l'individu puisse ainsi alimenter des instincts autrement négligés. Le groupe est réel au même degré que l'État. C'est-à-dire qu'il a des intérêts à promouvoir, des services à assurer. L'État ne l'appelle pas à l'existence. Hors des catégories de la loi, il ne dépend pas de l'État. Il croît dans un milieu, en réponse naturelle aux facteurs de ce milieu. Il vit et agit selon l'indication des circonstances environnantes.

Le groupe, disons-nons, est réel. De quel façou? Est il réel au sens où Jones est réel, ou Smith, ou Robinson, entité finie et complète, que l'on peut immédiatement et clairement différencier d'autres entités complètes et finies? Le groupe, selon moi, est réel en tant que relation ou procédé. C'est une liaison de ses parties individuelles à certains modes de conduite qu'elles jugent devoir promouvoir les intérêts en jeu. Dans ce sens, il possède une personnalité. Il aboutit à une conduite corporative. Il fournit à ses membres les moyens de satisfaire une activité qui, autrement, serait inexistante. Il ne possède de vie que par cette manière d'être. Il vit, non comme une chose distincte de ses membres, mais dans et par ce qu'ils font. Il les rend capables de contracter des habitudes qui satisfont plus ou moins les besoins que leur expérience semble affirmer. Il modèle le fond de leur vie et, en même temps, est l'instrument par lequel ils contribuent eux-mêmes à le modèler. Il rassemble les fils directeurs de conduite et en fait un ensemble de conduite pour la zone d'expérience qu'il

cherche à gouverner. Ses membres en sentiraient l'absence comme la privation d'un lien entre eux et le monde extérieur.

Les variétés de cette vie de groupe sont presque stupéfiantes par leur abondance. Partis politiques, églises, syndicats, union patronales, sociétés amicales, clubs de golf, corporations savantes comme l'Institut de France, sociétés théâtrales, ce ne sont là que des exemples de leur situation dans l'organisation sociale. La fidélité de l'individu ne s'en tient pas là, bien entendu. Il est le centre d'où rayonnent des lignes de contact extérieur avec les groupes auxquels l'appelle son expérience. Ils déterminent dans une large mesure le choix de ses amis, des occasions qui s'offrent, d'une carrière. Ils empruntent, pour traverser la vie, des chemins par lesquels il se dirige, avec un peu de timidité et de doute, vers son but. Ils représentent, pour une large majorité, une économie d'efforts indispensable. Ils dressent un plan de ses activités, et leur plan fait sa part à l'expression de son désir. Ils réussissent ou échouent à seconder la tentative de réalisation de ses désirs, selon qu'ils expriment en lui l'énergie qui cherche à trouver un sens satisfaisant aux immenses forces sociales qu'il affronte. Ils cherchent a le rendre maître de l'événement, à lui permettre, d'accord avec des hommes animés du même esprit, d'orienter les circonstances vers le destin qu'il désire. Ils ont assez souvent une validité pour lui, car ils sont le canal de ses préférences délibérées. Ils façonnent une tradition a laquelle il tient beaucoup, où il se sent chez lui sans contestation. Ils éveillent donc une loyauté qui assez souvent remonte aux sources même de son être. Ils lui donnent la sensation de s'être trouvé, le pouvoir de se reconnaître, facteur précieux de la réalisation de l'harmonie individuelle. Ce qui sans eux est un monde chaotique devient un monde ordonné; alors l'occasion s'offre à lui de faire quelque chose qu'il croit en valoir la peine avec d'autres dont l'expérience s'apparente à la sienne

Soutenir ainsi que le groupe est nécessaire à l'individu n'est pas forcément rester aveugle à ses défauts possibles. Comme la nation-État, il tend à l'exclusivisme pour se protéger. Il se prépare à sacrifier les traditions d'autres groupes aux siens. Il demande à ses membres d'abandonner leur personnalité pour s'accorder à son atmosphère dominante. Il leur demande de crier bien haut ses mérites et soit de voiler, soit de taire ses défauts. En l'absence d'une critique interne lucide, il devient raide et arrogant, incapable de saisir la possibilité de n'être pas infaillible. Il substitue à un esprit de corps sain un fanatisme idolâtre, détruisant ce qu'il y a de plasticité chez ses membres. Il persécute les dissidents et fait l'éloge des fidèles sans se soucier beaucoup de leur nature intime. Il affirme que son bien relatif est le bien en soi, et que sa vérité partielle est la vérité tout entière. Il s'impatiente surtout aux périodes de conflits avec d'autres groupes, si ses membres sont portés à envisager d'autres solutions que la sienne. Ses chefs, comme les gouvernants d'un État, tendent à développer les intérêts et les buts autres que ceux de ses membres, et parfois opposés à eux. « Si fidèlement que les membres d'un comité, dit M. Cole 1, s'attachent à remplir tous leurs devoirs vis-à-vis de leurs adhérents, il s'introduira inévitablement dans leurs actions un élément de loyauté envers le comité ». Un ministère de tempérament réellement différent de son parti cherchera à

^{1.} Social Theory, p. 120.

.

affirmer envers lui une unité inexistante. Son sentiment même du désaccord l'obligera à insister sur une obéissance mécanique, plus encore que s'il s'entendait avec ses mandants. S'absorber dans n'importe quel groupe, c'est tendre à l'étroitesse et non à la largeur, à la rigueur et non à l'élasticité, à l'acceptation incontestée et non à l'accord éclairé.

Mais en somme, tout ceci revient à dire que les groupes sont formés d'êtres humains, et qu'ils agissent comme le fait, à son tour, l'État. Chacun préfère la routine à l'initiative. Chacun se complaît mieux à obéir qu'à discuter. Chacun voudrait que sa solution individuelle soit acceptée comme une vérité universelle. Et tous les groupes, sauf l'État, comportent une condition de salut d'importance fondamentale : ce sont des corps facultatifs. Ils sont dépourvus des instruments d'ultime coercition. Si mon club ne me plaît pas, je puis démissionner. Si je suis en désaccord avec mon Église, je puis la quitter. Même les corps industriels ne peuvent obliger leurs membres qu'en soulignant ce que l'on peut nommer le conformisme mental. En d'autres termes, le groupe est largement poussé par les conditions où il se trouve à répondre plus directement que l'État aux besoins de ses membres. Il est obligé de s'appuyer bien plus fortement sur leur volonté consciente d'agir ensemble, et bien moins sur l'habitude inerte et presque automatique d'une acceptation indifférente. Pour réussir, il dépend beaucoup plus de l'assentiment qui provient d'une activité mentale consciente. Il doit plus continûment se réajuster aux conditions nouvelles. Il doit réviser ses dogmes, permettre une interprétation plus large de ses fins que l'État. Sa pénalité lui coûte plus, et son échec à réajuster entraîne une pénalité plus lourde. Car si ses membres sont reliés à lui parce qu'ils attribuent une valeur aux intérêts dont il s'occupe, ils n'attribuent pas tous la même valeur à ces intérêts : ceux-ci possèdent, pour eux, une marge d'utilité résidant dans la perspective consciente que la loyauté peut se porter ailleurs. Une Église officielle d'Angleterre exagérément soumise à l'État voit ses membres passer à l'Église Romaine; un parti libéral dont la politique industrielle est mal définie voit un courant perceptible emporter ses membres vers les forces travaillistes. Même l'affirmation orgueilleusedu semper eadem n'encourage pas l'Église catholique romaine à essayer d'obliger ses membres à appliquer le Syllabus de 1864; et le développement d'un socialisme spécifiquement catholique prouve que l'infaillibilité des papes est une affaire de courtoisie plutôt que d'administration. Un parti républicain qui attire l'attention sur son passé plus que sur son avenir voit ses propres membres chercher les symboles de rébellion. Les groupes sont obligés en fin de compte de se convaincre que ce qui leur donne la vie, c'est l'opinion de leurs membres. Nulle obéissance ne leur est acquise si elle ne se manifeste à eux dans l'action. Leurs obligations deviennent stériles à moins, qu'elles ne se développent spontanément d'une expérience qui en prouve la valeur.

Le Père Tyrrell a ramassé tout cela en une formule admirable : « Ce n'est pas leur robe rouge¹, dit-il, mais le jugement què je porte sur eux qui confère à l'ensemble des cardinaux un titre à la distinction. Comme Élizabeth, il les habille ou les défroque. C'est eux qui sont en péril, et non nous. » L'autorité de tout groupe est fondée en fait sur la confiance

active et spontanée qu'il peut commander. S'il se trahit ou s'abêtit, il cesse de se concilier la loyauté qui fait sa vie. Là comme ailleurs, il est évident que le véritable champ d'action sociale est l'esprit humain individuel. Son expérience le force à juger, et tout jugement est en dernier ressort un choix. C'est, bien entendu, un choix accompagné de pénalités. Le soldat qui en vient à croire à l'erreur morale de la contrainte n'a d'autre alternative que de déposer son épée; mais il pâtira de sa décision. Le prêtre qui vient à douter de sa foi n'a, lui aussi, d'autre alternative que la démission. Il arrive un moment de l'expérience individuelle où, encore selon les termes de Tyrrell¹, on est poussé « à suivre l'influence principale de sa vie, même si cela brisait le cœur de tout le monde ». C'est là le fait ultime qui conditionne toute autorité, facultative ou autre. La loyauté s'obtient de nous et ne peut nous être imposée. Elle doit ressortir spontanément de notre expérience; et le corps qui cherche à la conserver doit être capable de s'adapter sans cesse à une expérience toujours changeante. Il n'y réussira jamais complètement. Les hommes ne se contenteront jamais d'être des syllabes dans la bouche d'Allah. Leurs différences d'avec leurs semblables les empêcheront toujours d'être absorbés. A notre sens, nous expérimentons nous-mêmes non dans l'unité, mais dans la division. Nous sommes aussi bien conscients de ce qui nous sépare d'autrui que de ce qui nous unit à autrui. Nous prouvons la réalité de cette séparation par les désaccords qu'elle nous révèle. Nous ne pouvons agir sans éprouver que nous ne sommes que partiellement avec nos semblables, et cela sur des points qui ne sauraient être réduits à une unité ultime. Notre isolement, si commode soit-il, est finalement si inévitable et si immense qu'il nous fait envisager l'univers, non comme un alphabet dont nous sommes les lettres, mais comme une série discrète de symboles dont une partie seulement nous révèle un sens acceptable.

Si telle est la vérité, il s'ensuit qu'il n'est point d'unité nécessaire dans la société. Il y a, à certains points de sa structure, des unités dont la durée varie de longueur. Mais ces unités sont toujours extérieures, et ne s'unissent qu'à certains points de leurs frontières. Ce sont des moyens, pour l'homme, de se réaliser, et non des fins où il se retrouve. Nous ne sommes jamais inclus dans aucune relation en tant qu'être humains. Il y a toujours autour de nous un milieu qui nous sépare des autres, ou qui ne rend que partielle notre union avec eux. Car nos esprits, en tout cas en ce qui regarde la théorie sociale, sont des esprits finis. Nous connaissons quelques choses, mais pas toutes les choses, et ce que nous connaissons, nous le connaissons chacun à notre manière. Nous devons prendre le monde sensible comme nous le trouvons, avec ses pertes et ses gains, ses luttes et ses victoires, et prétendre que, tel que nous le trouvons, c'est un monde réel dans le temps et dans l'espace. Nous devons traiter ce qui nous paraît le mal comme tel, et non comme une simple apparence que l'on pourrait, par ailleurs, porter à l'unisson du bien. L'unité que nous rencontrons dans le monde des faits sociaux n'est jamais complète. Car alors qu'il nous est loisible à tous de poursuivre une fin que l'on peut déclarer identique, cette fin n'est telle que dans notre déclaration. La vie bonne n'est pas pour moi la même que pour vous. Elle lui ressemble évidemment.

^{1.} Life of George Tyrrel, par M. D. PETRE, II. 196.

^{1.} Life of George Tyrrell, par M. D. Petre, II, 142.

Dans une société ordonnée, elle lui ressemble assez pour rendre effective la paix sociale. Mais ressemblance n'implique pas identité. Les choses que nous désirons ne viennent pas toutes à la fois. Ce que nous rencontrons est multiple et non unique. Nul plan n'existe où l'on puisse contraindre les différences à s'unifier.

Si telle est la vérité, il s'ensuit que ce que nos relations peuvent contenir d'unité ne s'y trouve pas à priori. Nos groupes ne croissent pas tous ensemble jusqu'à former un immense tout unique. Nous les unissons quand et comme nous pouvons. Nous trouvons des traits d'union par la découverte de desseins similaires, d'analogies dans la différence, d'origines semblables. L'unité à laquelle nous parvenons, nous y contribuons. Mais nous ne la faisons que d'une manière partielle. Je puis coopérer avec X dans l'industrie tout en essayant de le priver de ses droits religieux. Je puis faire une propagande ardente pour l'étude de la littérature tchéco-slovaque tout en désirant ramener la Tchéco-Slovaquie à sa position première dans une Autriche-Hongrie reconstituée. Je puis en somme me lier à des parties sans qu'il soit pour cela question du tout. Nous vivons pour ainsi dire non dans un univers, mais dans un multivers. Nous admettons les prétentions non d'une unité synthétique ultime, mais d'unités pour lesquelles nous éprouvons de la sympathie. Nous répondons à ces prétentions. Mais nous ne les voyons pas comme une partie d'un vaste système qui se meut, par une suite logique, de ses parties à un tout. Nos relations ne sont pas comme les accords d'une grande symphonie où ce qui importe est l'impression finale donnée. Chaque morceau de notre expérience nous représente une réalité; donc, les liens de chaque morceau fondent nos personnalités en un système de loyautés. Comment ce système conserve son équilibre, où l'accent doit se porter à tout moment. c'est à chacun de nous d'en décider. Car ce système est nôtre, et uniquement nôtre. Sa pression est décisive pour nous. Pour nous, son autorité réside dans le fait qu'il s'est développé dans notre conscience et dans notre esprit, qu'il est finalement, pour ainsi dire, partie de l'un et de l'autre. Accepter un autre système, c'est faire de notre expérience l'esclave d'un autre. C'est plier ma personnalité, tout ce qui me constitue distinctement, aux désirs d'un autre et à la volonté qu'un autre fonde sur ces désirs. Mais il n'y a jamais assez d'unité de désir entre moi et un autre pour trouver une solution réelle de cet ordre. La coopération dont je me trouve avoir besoin est, selon l'expression de James 1, de caractère fédératif, et non impératif. Ce que je cherche, c'est non pas un centre de vouloir actif où je me perde, mais un centre à la volonté duquel je puisse moi-même apporter ce qui me distingue.

Si telle est la vérité, ce qu'elle implique, à mon avis, importe à la philosophie politique. Le centre d'importance n'est plus la recherche de l'unité, mais plutôt le produit de l'unité. Et ce qu'elle produit doit, pour obtenir mon adhésion, impliquer des résultats dont j'admette qu'ils expriment mes besoins, et mieux encore, des résultats que je sente avoir contribué à obtenir. Mes besoins ne s'expriment que si je les rends explicites. Je dois m'identifier aux décisions dont découle ma conduite. Car autrement, la cohérence atteinte ne se justifie qu'accidentellement, non

seulement vis-à-vis de moi, mais encore vis-à-vis des groupes par lesquels je cherche à m'exprimer. Une unité réalisée sans ma participation peut m'adapter au milieu nouveau qu'elle crée, mais ne sera pas une adaptation créatrice. Une fois admis que la structure doit contenir mes activités, il faut évidemment que je mette la main à sa construction. L'édifice, quel qu'il se trouve être, ne sera pas parfait. Quelque chose de moi en sera omis, quelle que soit la synthèse réalisée. Mais certes, cette synthèse me paraîtra moins une évasion ou une trahison si c'est une œuvre en partie composée par moi-même aussi bien que par d'autres. C'est là la différence entre vivre dans sa maison et occuper une cellule de prison. Je puis ajouter de ma personnalité à la première. Elle devient une chose par et dans laquelle je puis apporter ma façon particulière d'envisager la vie. Dans la seconde, j'hérite d'uniformités que je suis impuissant à changer. Il me faut accepter la routine de la forme et de l'activité. Nulle addition que j'y fais ne peut la colorer ou la modifier. Elle reste toujours extérieure à ma personnalité. Elle me sépare du monde au lieu de m'y faire place. Elle assure la dislocation au lieu d'encourager l'union.

La conclusion politique me semble donc claire. La structure de l'organisation sociale doit être fédérative pour être juste. Son modèle implique, non mes relations vis-à-vis de l'État, ou celles de mes groupes vis-à-vis de l'État, mais tous ceux-ci et leurs relations entre eux. Car lorsque je réponds aux exigences de l'État, il se développe entre nous une attitude qui modifie réponse et exigences. Cette attitude se compose non seulement de mon voisinage avec l'État, mais de tout le milieu où je me trouve. L'État qui recherche ma fidélité modifie par là même mes rapports avec l'Église et le syndicat, avec les groupes multiples auxquels i'appartiens. Il faut qu'il justifie ces modifications. Il faut qu'il me prouve que l'adaptation qu'il me demande ajoute à ma satisfaction. Il ne peut le faire qu'en me démontrant que le changement n'est pas une contrainte vis-à-vis de ces groupes, mais un développement résultant de leur expérience. Il lui faut montrer que son exigence représente un accroissement de bien véritable et réciproque. Et le bien signifie le bien pour moi comme pour d'autres. Ce doit être une création d'ensemble à laquelle je me sente participer. Ce doit être un bien qui provoque de ma part non seulement une acceptation passive, mais une réponse me permettant d'expérimenter la réalisation croissante de ce qu'il y a de meilleur en moi. Cette réalisation doit être avant tout mienne. C'est lorsque je suis guidé par la conscience de moi-même vers le sentiment de ce que je puis devenir que je commence véritablement à entrer en possession de mon héritage.

Ш

Telle est au moins la voie vers une solution des deux aspects du problème de l'autorité que j'ai esquissés au début de ce chapitre. On ne commence pas, comme dans la théorie classique de la politique, par postuler l'unité nécessaire de la société, pour insister ensuite sur la supériorité de l'État en tant qu'organe de cette unité. On admet que les facteurs variables de l'équation de la vie poussent à reconnaître sa diversité. On admet que

l'unité n'existe pas, mais qu'il faut la créer. On n'exige pas une unité de Procuste, où l'on abrège la personnalité individuelle pour la faire cadrer avec la formule de ceux qui, à un certain moment, dominent l'État. C'est là évidemment une unité, mais celle du cannibale et de la victime. On insiste plutôt sur une unification obtenue en associant les intérêts afin que, dans la solution adoptée, chacun trouve assez de concessions pour en expérimenter le résultat. On ne prétend pas même que la solution sera heureuse, ou qu'il faudra l'accepter parce qu'elle se trouve être une solution. Le droit, on le reconnaît, n'est pas une chose immuable, mais se fond et se refond dans le creuset de l'expérience. Il s'ensuit donc que, d'après cette opinion, les prétentions de l'autorité sont valables autant qu'elles prouvent leur valeur aux hommes qui en expérimentent les résultats dans leurs diverses relations. Elle admet que l'obéissance est désirable parce qu'en général elle réalise la supériorité de l'ordre sur le. conflit. Mais elle soutient que l'obéissance n'est créatrice que lorsqu'elle provient d'une discipline consciente. Elle considère l'élément impératif de la loi comme dérivant, non des personnes déclarant qu'il est la loi, mais des réactions de son contenu sur les personnes qu'il affecte. Les ordres, comme tels, sont donc moralement neutres de ce point de vue; ils deviennent justes ou injustes en s'appliquant à la substance des existences humaines. Et ils semblent devoir fonctionner d'autant mieux, ajoute-t-on, que leur exécution est façonnée et réalisée par ceux auxquels ils s'adressent. Pour construire, en admettant que toute expérience est finie, que ce que je veux et fais est finalement une hypothèse limitée par le champ étroit de mes connaissances, on cherche à étendre mon expérience pour la partager et la renforcer d'un ensemble de connaissances aussi vastes que possible.

A ce point cette opinion devient évidemment une théorie de la représentation. Elle reconnaît la nécessité de la coordination, en admettant que toute coordination effectuée n'est au mieux que parallèle. Mais elle s'oppose à l'opinion simpliste sur la coordination réalisée par l'assemblée législative d'un État, telle, par exemple, que celle de John Stuart Mill dans son Gouvernement Représentatif. « En théorie, dit M. Lippman en parlant de la situation américaine, le meilleur homme de chaque district apporte toute la sagesse de ses mandants à un lieu central, et toutes ces sagesses combinées forment toute la sagesse dont le Parlement a besoin ». Il n'arrive évidemment rien de tel. La sagesse de la plupart ne profite pas à leurs représentants dans une législature centrale. Ceux qui choisissent sont bien souvent incapables d'expliquer ce qu'est la sagesse : ceux qui sont choisis sont fréquemment incapables, tantôt par intérêt, tantôt par stupidité, d'interpréter la sagesse qui parvient à s'exprimer. L'idée que ma volonté et mon expérience s'incarnent d'une manière mystique dans la volonté et l'expérience de mon représentant est niée par les faits. Comme Rousseau l'a compris, ma volonté ne peut jamais être représentée, et mon expérience m'est, par son essence même, intimement personnelle. Je peux, dans toute assemblée législative movenne, reconnaître des hommes dont les actions révèlent un but assez proche du mien pour s'attirer mon soutien. Je peux inférer de ces actions des intérêts qui vont

de pair avec les miens, des expériences qui cadrent avec les miennes. Le problème de la représentation consiste à me permettre d'entrer en contactavec ces hommes.

Il faudrait se rendre compte que ce contact sera rarement direct et intime. On n'a pas le temps de faire plus que s'apercevoir sur la scène mouvante de la politique. Il y a trop de gens dans l'État, et trop à faire pour que les coordinations effectuées par une législature centrale soient autre chose que des approximations premières très grossières. Les opinions qui y trouvent à s'exprimer seront les opinions puissantes et bruyantes. Elles ne reflèteront pas la masse totale des intérêts de la société tout simplement parce que, à parler franc, c'est impossible. Les dimensions de l'Etat moderne obligent les gens à renoncer au contrôle direct des principes de l'administration. Ils peuvent dans l'ensemble accepter ou refuser les grandes solutions générales, ils peuvent soutenir le libreéchange ou s'opposer au travail des enfants. Mais en général, ils doivent exprimer leur volonté en choisissant des personnes qui acceptent pour eux. Ils doivent admettre que les personnes ainsi choisies ne peuvent être déléguées: a) en faisant connaître toutes leurs opinions d'avance. ou, b) en soumettant leurs opinions proposées sur les problèmes nouveaux à l'examen et à l'approbation de leurs mandants. Le nombre des affaires ne permet pas l'étude minutieuse que cette méthode impliquerait. Tout le pouvoir direct que peut espérer le citoyen ordinaire est d'abord l'occasion périodique d'effectuer un changement dans l'autorité coordinanatrice, et, dans les intervalles, d'employer les groupes dont il est membre à faire pression sur cette autorité.

Le sentiment de son impuissance a conduit un grand nombre à suggérer une autre base de coordination. M. Cole, par exemple, qui voit dans la société un ensemble de fonctions, ferait de l'autorité coordinatrice ultime un organe indirect où ces fontions enverraient des représentants. J'ai déjà réfuté cette théorie2. Dans une autorité coordinatrice, il me semble que la base du choix doit être personnelle, simplement parce que l'individu n'est pas un simple système d'affiliations à différents services; et je ne crois pas que la thèse générale de la vie sociale puisse s'énoncer dans les termes d'une thèse fonctionnelle donnée. Les avantages d'un corps directement élu et de compétence universelle marquant une tendance générale dans les affaires me paraissent l'emporter de beaucoup. Certes, je ne puis être pleinement représenté en tant que citoyen, mais je ne puis l'être davantage comme ingénieur, médecin ou charpentier. Et la simplicité qui préside au choix personnel est trop importante pour faire place à une théorie qui éloigne de moi l'autorité coordinatrice infiniment plus que ne le fait la chambre des Communes. La mesure où celleci donne satisfaction ne dépend pas du rejet de sa base territoriale. Elle est plutôt liée à d'autres facteurs plus complexes.

Ces facteurs me paraissent se ranger en trois catégories. Le caractère et la capacité des membres du corps législatif central sont importants. Le corps qui les désigne comme candidats, les conditions exigées pour cette désignation, comptent ici pour beaucoup. L'œuvre d'hommes tels

^{4.} Social Theory, chap. viii; Guild Socialish Restated, chap. vii et viii.

^{2.} Chap. II.

qu'Ostrogorski et Graham Wallas a jeté une vive lumière sur ce qu'il est permis d'appeler la pathologie parlementaire. Cela est largement dû au fait que notre civilisation est organisée non pour servir, mais pour acquérir. Elle est dominée par la pensée que succès est synonyme de richesse; ainsi, la tendance générale de la société se trouve empoisonnée à sa source. Une fois de plus apparaît l'importance du système de droits déjà esquissé. Il constitue le second grand facteur d'une saine méthode de représentation. Il agit comme un frein sur l'autorité coordinatrice, il délimite son champ d'action. Il signifie, par exemple, qu'il existe en dehors de lui un corps électoral d'esprit alerte et instruit, et que le pouvoir d'influencer ses décisions est consciemment limité. Il signifie qu'il ne peut intervenir dans l'expression de l'opinion. Il assure l'existence de partis dont les fins sont plus réalistes, dont les conflits ont moins de chances d'entraîner la ruine des fins générales de l'État.

La troisième catégorie est celle de la documentation à la disposition de l'autorité coordonnatrice. Il paraît impossible d'en surestimer l'importance. Quiconque lit les discours prononcés au Congrès américain ou à la Chambre des Communes, et les compare à la critique d'une théorie physique par des physiciens, sera épouvanté par la qualité des témoignages sur lesquels se fondent les décisions sociales. Elle est défectueuse de trois façon essentielles. D'abord, elle est insuffisante dans sa sphère. Quiconque, par exemple, analyse le problème du logement en Angleterre s'apercevra que nous ne possédons aucune information exacte sur l'un quelconque des facteurs essentiels du problème. L'industrie minière est la seule dont l'organisation ait fait l'objet d'un examen systématique. Nous manquons des plus élémentaires statistiques indispensables au succès d'une politique de l'instruction publique. « Les phénomènes sociaux, dit M. Lippmann¹, sont enregistrés irrégulièrement, très souvent comme des accidents administratifs ». Bien que la substance touche à la vie consciente de ses concitoyens, elle est trop souvent si peu transparente que celui qui veut généraliser ne peut savoir comment les faits ont été réunis. Il nous faut énormément développer l'art de découvrir les faits si nous voulons posséder la documentation susceptible de produire de saines conclusions; c'est d'ailleurs là une des façons essentielles dont l'opinion, formée par la grande presse, peut se laisser envahir par une atmosphère d'illusion.

Mais la découverte des faits est une chose, leur interprétation en est une autre. Les faits doivent être pesés par ceux à qui ils 'importent directement. L'essentiel ici, c'est la façon dont l'autorité coordinatrice est reliée au corps d'expériences qu'elle cherche à servir. A présent, ce lien est surtout un groupe de relations chaotiques sans le moindre essai de méthode. L'opinion qui parvient à filtrer, en conséquence, l'énergie reçue par l'autorité coordinatrice, est en tous points spasmodique et hasardeuse. La validité de la coordination dépend de deux choses : d'abord de la façon dont s'édifie l'expérience qu'elle veut coordonner; secondement, de la façon dont la solution est appliquée par la suite. J'ai déjà en partie discuté ces questions, j'indiquerai plus loin en détail les institutions qu'elles me paraissent entraîner. Qu'il suffise de montrer ici les raisons de souligner l'importance du lien en vue d'une représentation effective.

Je soutiens que la seule façon de rendre service aux autres est de les faire agir eux-mêmes, que ceux qui restent étrangers à une situation ne peuvent partager de responsabilité que s'ils sont contraints d'accorder leurs pensées avec celles des intéressés. Mais ils ne doivent point choisir ceux qu'ils jugent être les intéressés comme les gouvernements modernes choissent des trade-unionistes ayant depuis longtemps perdu contact avec l'esprit ouvrier pour représenter le travail dans les enquêtes qu'ils ordonnent. Ceux qui sont choisis ainsi doivent être nommément choisis. par les intéressés organisés en vue de la consultation. Bref, il faut consulter des organes permanents et continus avant de prendre les décisions. Si l'on présente un projet de loi sur les mines, nous devons savoir que le Ministre des mines a dû peser les faits et les opinions de tous les intéressés. Pour prendre un exemple frappant, il nous faut un système qui fasse pour les projets de loi publics, et de manière cohérente, ce qu'on fait maintenant pour les projets privés à la Chambre des Communes. Il nous faut créer les rapports de l'autorité coordinatrice avec le groupe affecté par elle. Car alors nous faisons participer ce groupe à la décision finale. Nous l'amenons à pénétrer cette décision de façon à lui infuser son expérience. Nous prévenons la cristallisation de la volonté effective avant d'avoir cherché ses fondements nécessaires. Nous modelons les desseins de chaque fonction sociale en une unité où l'on puisse les reconnaître pour admettre la légitimité de cette unité. Nous portons l'invitation au maximum en faisant sortir nos décisions sociales du champ le plus vaste que nous puissions espérer parcourir.

Je ne prétends pas qu'une telle méthode nous évitera tout désaccord. Les intérêts de la société sont trop divers pour que les hommes puissent toujours mettre en commun leurs différends rien qu'en les confrontant. Une autorité coordinatrice en faveur de l'enseignement la gue ne pourrait évidemment pas persuader les représentants de l'Église catholique romaine d'accepter ses vues. Cependant je crois probable que l'étude en commun de leurs divergences trouverait un terrain d'entente où chacun verrait son plan obtenir une juste réalisation: et sans doute en serait-il de même de nombreux problèmes actuellement énoncés sous forme d'alternatives mutuellement exclusives. Ceux qui désirent la nationalisation des banques et leurs adversaires pourraient, en conférence, découvrir un plan d'organisation qui calmerait à la fois les craintes de la bureaucratie et celles de la finance irresponsable. Naturellement, il surgira des problèmes où les intérêts en présence s'estimeront lésés; et ils lutteront plutôt que de céder. Il y aura même des cas où l'injustice sera réelle et la pugnacité compréhensible. Du moins pourrons-nous diminuer ce danger.

Mais quand la solution est arrêtée, il faut l'appliquer. C'est ici, à mon avis, que se trouve le plus vaste domaine d'invention dans l'avenir. Moins il y a de détails complexes dans les décisions d'une autorité coordinatrice, plus on trouve de souplesse permettant une adaptation créatrice à un cas spécial, plus fertiles seront ces décisions. Nous avons admis quelque chose de ce genre dans le principe d'une subvention. Nous avons admis plus encore par l'abrogation de la souveraineté parlementaire, en ce qui concerne la volonté des Dominions. Ce qu'il nous faut, c'est multiplier les canaux par lesquels les niveaux civiques généraux puissent se traduire alentour en des statuts appliqués localement. Il faut laisser l'industrie

cotonnière légiférer en propre dans la sphère du niveau général auquel la société tend dans l'ensemble. Il faut la laisser créer des organes capables de prendre des initiatives de détail en sa faveur. L'expérience de la guerre a jeté beaucoup de lumière sur des possibilités de ce genre. Le Bureau de l'Industrie Cotonnière, par exemple, trouva des solutions efficaces parce qu'elles furent appliquées par ceux qui vivaient de leurs résultats; et son succès est d'autant plus frappant quand on se souvient de la nature généralement opposée des intérêts à concilier. La leçon évidente des archives des Comités des Travaux pendant la guerre montre que les solutions dérivant d'une autorité imposée par les intéressés sont bien plus efficaces que celles imposées du dehors². La puissance du mouvement des commissaires d'ateliers provient largement du fait que, restant en rapports avec leurs simples ouvriers, ils regardaient de l'intérieur vers l'extérieur, et non pas dans le sens contraire. Ils purent intégrer leurs relations avec leurs mandants d'une manière impossible à d'autres. Ils exprimèrent bien mieux l'esprit de l'atelier que d'autres ne pouvaient espérer le faire, parce qu'ils en faisaient partie. Leurs exigences trouvèrent le soutien qu'elles obtinrent parce qu'elles provenaient indiscutablement d'une expé-. rience analogue. Ce qu'il faut, c'est que nous organisions notre industrie dans ses rapports avec l'État en sorte que la voix qui parle à l'État puisse avoir un caractère aussi sincère et aussi exacte.

TV

Je peux peut-être atteindre mon but en disant que, puisque la société est de nature essentiellement fédérative, le corps qui cherche à imposer les unités nécessaires doit être constitué de manière à y faire place aux diversités. S'il est exact que, comme je l'ai soutenu, nulle association n'inclut mon moi, nulle association ne peut parvenir à légiférer pour mon moi tout entier. Donc, aucun corps qui édifie sur moi directement ne peut coordonner les relations variées qui rayonnent de chaque individu sauf en tant que ces relations sont en liaison organisée avec lui. Il n'est pas possible, à mon avis, de faire de ce corps une fonction de fonctions, c'est-à-dire de le constituer de représentants élus par les différentes associations de la société. Un corps de ce genre serait peu maniable et lointain. Il règlerait des questions qui ne se rapportent guère aux sphères où se mouvaient ses membres avant d'être choisis pour y siéger. Une association d'ingénieurs ne saurait avoir de vues générales sur la politique étrangère: elle ne peut avoir d'opinion que sur l'art de l'ingénieur et sur les décisions de politique étrangère relatives aux ingénieurs, La supériorité de l'État territorial, c'est qu'il s'élève des vues particulières à l'ensemble où ces vues particulières doivent s'adapter. Cet ensemble n'est jamais parfait, n'est même jamais adéquat. Il a cependant, dans les conditions esquissées ici, plus de chances d'être efficace que dans un corps ad hoc

formé de catégories qui n'apparaissent, en fin de compte, pas moins artificielles que les entités territoriales dont nous dépendons actuellement; et il fournit l'unique plan où les hommes puissent se rencontrer sur un pied d'égalité qui, seul, confère une validité aux solutions dernières.

Mais puisque la société est fédérative, l'autorité doit l'être aussi. Cela suppose, avons-nous dit, des décisions émanant des intérêts en cause, et ensuite, leur application par les soins de ces intérêts. Cela revient à faire de l'industrie minière une unité administrative au même sens que le Lancashire. Cela revient à entourer le ministère de l'Instruction publique de corps habilités à parler au nom des interessés, et à être consultés parce qu'habilités à parler. Cela revient à renoncer à l'État souverain au sens où celui-ci prétend se confondre avec la société, s'arrogeant ainsi le droit de donner des ordres aux associations formées dans le cadre de la société. En abandonnant le principe de la souveraineté, on abandonne aussi le principe hiérarchique. On n'envisage pas l'obéissance de l'homme comme une série de cercles concentriques dont le plus grand est l'État. On le voit attaché tantôt ici, tantôt là, selon les indications de l'expérience pour chaque problème nouveau. On souligne que son obéissance ultime ne s'adresse pas à quelque entité collective extérieure à luimême, mais aux idéals que l'expérience lui a appris à accepter en conscience. La décision devient son affaire et son choix : autrement, il y a perte importante de valeurs humaines en même temps que du sentiment du bien personnel le plus précieux de tous. Car nos succès en réalité doivent ajouter au bonheur individuel pour être durables et solides. Inutile d'ajouter à la gloire d'une Église autrement qu'en assurant le salut de ses membres. Înutile d'enrichir une société si ses citoyens ne participent pas individuellement aux gains.

Il n'y a pas à nier que l'organisation qui se fait jour soit infiniment plus complexe que celle dont nous avons hérité. Les raisons de cette complexité se trouvent dans les faits eux-mêmes. Notre civilisation est en grande partie construite sur cette proposition que le pouvoir appartient à une minorité, et que nos institutions ont été conçues pour conserver le pouvoir à cette minorité. Dans une large mesure, ce ne sont pas des institutions démocratiques parce qu'elles ne tentent pas de tenir compte de la somme d'expérience affectée par leur fonctionnement. Leur philosophie, si elles en ont une, est bordée de thèses tirées d'un état historique antérieur où elles pouvaient faire bon marché de l'homme du commun. Nous poursuivons des fins différentes. Par liberté, nous entendons l'initiative laissée à tous, et non à quelques-uns ; par égalité, nous entendons que chaque personnalité obtiendra la reconnaissance qu'elle mérite. et ne vivra pas en servant d'autres personnalités. Impossible d'élargir ainsi l'horizon de l'État sans de grands changements. Nous vivons dans un monde dont les méthodes, en général, ont été fixées par l'expérience de la Révolution Française. Pour nous, la validité de cette expérience semble à peu près épuisée, ou plutôt, sa validité s'est révélée applicable à une expérience beaucoup plus vaste que celle qu'elle pouvait embrasser à son apogée. Il faut prévoir cette extension.

Le principe à la base de l'organisation envisagée ici est simple, même si l'application est compliquée. Postulant que les valeurs morales sont personnelles et que chacun a le droit d'agir selon sa conscience, le prin-

^{1.} Voir H. O. Henderson. The Cotton Control Board (1922); et, d'une façon plus générale E. H. M. Lloyd, Experiments in certain State Controls (1924).

^{2.} Cf. Le rapport du Ministre du Travail sur les Works Committees (1919), surtout pp. 32, 417.

cipe des systèmes sociaux se trouve dans l'idée de fonctions. Par fonction, on entend le but visé par un groupe d'hommes et de femmes agissant de concert. Une fonction a une validité, elle a donc besoin d'être reconnue, parce qu'elle ressort naturellement d'une expérience éprouvée. Elle représente un besoin dont la satisfaction est le bonheur. Sans doute, toutes les fonctions ne sauraient se concilier dans un système unique se beaucoup entrent en conflit, parfois par ignorance, parfois par incompatibilité véritable et permanente. Il faut admettre aussi la possibilité d'un plan de coordination permettant les uniformités nécessitées par la vie commune au sein de vastes sociétés. Mais il est essentiel que la coordination provienne de l'intérieur et ne soit pas imposée du dehors. On admet que nulle expérience de groupe n'est assez vaste ou assez sûre pour lui attribuer des pouvoirs ultimes. On reconnaît la nécessité d'une autorité coercitive, bien qu'à regret. A regret, parce que la pénombre psychologique qui entoure la coercition ferme ceux qui l'exercent aux besoins d'autrui. Elle limite la part de l'expérience dans la décision; elle s'exerce en faveur de ses possesseurs ou de leurs amis. Elle restreint la validité des besoins en identifiant la prospérité d'un petit nombre avec le bonheur de la communauté.

Pour tenter une coordination créatrice, elle organise l'autorité qui coordonne en un système de garanties ou de restrictions. Ce système est évidemment complexe. Sa charpente est un système de droits tenus pour naturels parce que l'expérience a engendré en eux les conditions nécessaires d'une vie bonne. Nous prétendons qu'un homme ne peut se réaliser au mieux s'il reste perpétuellement en lutte pour satisfaire le minimum d'appétits physiques. Son effort doit donc gagner une rémunération suffisante, des heures de travail raisonnables, et des conditions de logement susceptibles d'élever son esprit au-dessus des besoins sordides. Mais parce que son moi supérieur vit dans un monde spirituel, ses droits s'étendent au delà des nécessités matérielles. Il lui faut interpréter de lui-même le sens de la vie. Cette interprétation est sienne, et son isolement de ses semblables signifie que nul ne peut l'exprimer à sa place. Il doit donc jouir de la liberté de parole pour communiquer son interprétation, et de la liberté d'association pour lui donner corps. Il doit avoir le droit de participer au gouvernement de la société dont il fait partie. Dans ce dessein, avant tout, le droit à l'instruction est éssentiel, car sans lui nul ne peut exprimer le sens incorporé à son expérience de la vie. Il lui faut aussi le droit de voter pour ses gouvernants et, en corollaire, le droit d'être choisi lui-même comme gouvernant le cas échéant. Mais le droit de se gouverner ne contribue pas seulement a définir le caractère du système politique. Notre vie est trop intimement mêlée à notre état industriel pour en laisser déterminer la nature en dehors de notre expérience. La démocratie industrielle est donc le complément nécessaire de la démocratie politique. Le droit de se gouverner dans l'une complète le même droit dans l'autre. Par sa nature, elle supposera un type d'organisation différent. L'ascension du pouvoir sera plus ou moins aisée suivant la compétence technique. Il restera moins de place pour les vertus populaires et plus de champ à l'expertise. Mais la fin servie par les droits défendus dans l'un et l'autre cas est en substance identique.

Ces droits, il faut l'ajouter, ne se maintiennent pas seuls. L'histoire

finit par montrer clairement qu'ils ne peuvent se maintenir dans une société mue surtout par l'amour du gain pécuniaire. A moins d'une égalité approximative de biens entre ses différents membres, leurs droits dépendront en général des biens qu'ils possèdent. Le motif social essentiel doit donc être le service, et la propriété doit être le résultat du service personnel. Il faut que je serve moi-même, et non que je vive de la propriété provenant du service d'un autre. Cela, en excluant, pour une période assez longue en tout cas, un communisme rigoureux, implique nettement une vaste transformation des droits légaux maintenant annexés à la propriété. C'est assumer que la société doit directement organiser la production des biens et des services sans lesquels elle ne peut vivre. C'est assumer que toute autre production doit se poursuivreselon des niveaux créés et appliqués en fonction de la base minimum de vie civilisée. Là où l'entreprise privée garde la direction d'un domaine déterminé, ses conditions de travail sont définies avec quelque vigueur. Car on souligne que dans tout effort productif le public est un associé invisible, dont il faut respecter les souhaits dans l'acte d'association. Il n'autorise pas le patron privé, par exemple, à engager ou à renvoyer ses ouvriers à son gré. Il ne l'autorise pas à garder le secret de sa comptabilité, qui aujourd'hui pervertit le caractère de l'industrie. Dans les affaires à capitaux privés, cette théorie affirme qu'il n'a pas plus de droit à déterminer une politique industrielle, ou d'être le légataire universel de l'industrie, que les rentiers n'ont de titres à diriger la politique étrangère ou à s'approprier des excédents budgétaires imprévus. Elle limite strictement le droit d'héritage pour la raison que nul n'est autorisé à dérober sa contribution à l'ensemble de la production sociale. Elle est persuadée que ce transfert des valeurs, loin de détruire la force et l'initiative, leur offre des occasions dont jusqu'ici elles ont pu rarement profiter. Elle a confiance que nulle autre méthode n'attribue à la personnalité la juste récompense à laquelle ses qualités particulières lui donnent droit.

Une opinion de ce genre implique une attitude envers la liberté quelque peu différente de celle des écrivains classiques. Elle n'envisage pas la liberté simplement comme l'absence de contrainte. Elle admet que du moment que les hommes vivent ensemble dans la vaste société, il en résulte des uniformités de conduite nécessaires, qui limitent les habitudes susceptibles de s'exprimer. Mais elle ne trouve pas non plus la signification de la liberté dans l'obéissance à une loi édictée par une minorité dans l'intérêt d'un ordre qui les protège, eux surtout. La liberté, dans la théorie sociale soutenue ici, signifie que chacun emploiera son initiative à essayer d'exprimer ce qu'il porte de meilleur en lui. Elle signifie la garantie des voies par lesquelles son initiative peut parvenir au but fixé. Donc évidemment, la liberté est inséparable de l'égalité, puisque les distinctions à priori qui prévoient des différences d'accès limitent les chances à quelques personnes favorisées dans l'État. Une société qui donne aux hommes des chances égales de se réaliser est aussi une société où existe la justice. Car par justice nous entendons, comme dans la définition fameuse, donner à chacun ce qui lui est dû. C'est une disposition des arrangements sociaux telle qu'elle garantit au maximum que les besoins de l'individu recevront une juste reconnaissance par la satisfaction totale des besoins. On ne suggère pas que cette reconnaissance est ou peut être

AUTORITÉ ET FÉDÉRALISME

parfaite. L'étendue de l'échelle de notre vie rend la confusion et l'erreur certaines. Mais nous pouvons au moins progresser au delà des possibilités inhérentes au système actuel.

La justice implique la loi, mais la loi telle qu'on l'envisage ici suppose une tentative de définition originale. La loi, comme l'a dit Vinogradoff', est « un ensemble de règles organisant la conduite et les relations des membres de l'État ». Le problème important qui se pose ici consiste à trouver pourquoi sont adoptées les règles particulières choisies, et comment elles fonctionnent dans la vie de la société. Nous constatons que les lois sont, telles qu'elles sont, moralement neutres; ce ne sont que des décisions acceptées en présence des forces sociales. Donc nous rejetons la théorie de la loi considérée comme juste uniquement à cause de son origine première. Nous refusons de considérer comme important, pour en supputer les titres, le fait qu'elle procède d'une bonne intention. Car celle-ci peut être ignorante ou erronée. Elle peut venir d'une vue des faits trop étroite pour prétendre à l'exactitude. Elle peut ignorer l'étendue des forces qu'elle a pour mission de satisfaire. Car le but des lois est de satisfaire les besoins humains : non pas ceux de quelques-uns, ni les besoins approuvés par ceux qui appliquent la loi, mais la totalité des besoins que rencontre la loi. La loi donc, pour être la justice, doit exprimer les relations mises à l'épreuve de l'expérience des hommes.

Qui, demandera-t-on, jugera de leur propriété? Il ne peut à mon avis y avoir qu'une réponse à cette question. Sont juges tous ceux qui veulent que leurs désirs soient satisfaits, c'est-à-dire le corps des membres de la société en question. La loi, pour être estimée appropriée, doit se fonder sur une induction basée sur l'expérience la plus vaste possible. Elle doit tenter, selon l'heureuse formule de Miss Follett², « l'ajustement réciproque des besoins les uns aux autres ». Une fois que nous commençons cet ajustement réciproque, nous nous déplaçons de la sphère ancienne de contrat à la sphère de position ou de relation. Les sociétés ne se meuvent donc plus, comme le croyait Maine, de la position au contrat, mais du contrat à la relation. C'est là un effort pour faire découler les droits et les devoirs des fonctions. Ainsi la responsabilité d'un patron, par exemple, dépend par là non de ce qu'il veut, mais de la volonté que l'expérience croit être incluse dans les relations d'un patron avec la trame sociale générale3. Par emploi nous entendons non un contrat d'injonctions, mais un système de droits et de devoirs résultant des relations entre chef et employé. C'est un retour aux fondements de la féodalité, distincts de l'idée centrale du droit romain qui cherche à réaliser les volontés des acteurs dans l'incident particulier en question. Ce qui nous importe évidemment de cette doctrine de la relation, c'est le pouvoir relatif de ses parties. Pour juger du droit, il faut en d'autres termes non seulement considérer l'union des intérêts, mais la façon dont ils sont liés. Car cette façon détermine en fait la relation réalisée. Si une partie a l'avantage sur l'autre, l'essence de la loi la favorise. Ceci apparaît clairement dans les lois sur la chasse, cela apparaît encore dans les dispositions générales de la loi sur les relations de maître à serviteur. Si la loi doit représenter « un ajustement réciproque des besoins » il ne peut être juste, comme l'a dit Acton¹, qu'une partie ait conservé « l'élaboration des lois, l'orientation générale, le maintien de la paix, l'administration de la justice, la répartition des impôts, le contrôle des dépenses dans ses seules mains exclusives ». L'adaptation réciproque n'a lieu que là où existe l'égalité de pouvoir entre les parties à ajuster.

Si la loi consiste donc à ordonner avec justice les relations humaines, elle doit se baser sur une induction exacte fondée sur l'expérience humaine. Mais aucune expérience de ce genre ne peut être exactement interprétée si elle n'est systématiquement organisée et systématiquement enregistrée. Car coordonner les intérêts sociaux, innombrables et parfois opposés, en un tout suffisant dans un but d'ordre, c'est la plus subtile et la plus délicate de toutes les tâches. Nous pouvons faire remarquer qu'il n'est pas d'homme unique, ou de groupe d'hommes uniques capables d'être suffisamment informés de leur champ d'action ou de leur signification, et cela moins encore que dans le passé, à cause de la grande spécialisation qu'entraîne la division du travail. Je soutiendrai même que nulle classe n'est moins faite pour cette coordination que la classe industrielle qui, depuis le début du xixe siècle, l'a surtout effectuée ou en a dirigé l'exécution. Elle est composée d'hommes dont le génie s'est spécialisé à acquérir des fortunes dans les conditions compliquées du marché mondial. Ils tendent tout naturellement à envisager la vie uniquement ou surtout comme une lutte pour la richesse dans des conditions qu'eux seuls peuvent bien comprendre parce qu'eux-mêmes les ont façonnées. Ce qu'ils entendent par ces termes a été bien exposé par le jugement du tribunal dans le cas de la Cie de Navigation Mogul contre Mc Gregor². Ce qu'il implique dans l'ensemble, c'est l'absence d'un texte social dans les relations d'affaires. La classe industrielle veut vendre ses services comme elle le peut et au prix qu'elle peut, et si son activité entraîne des difficultés publiques, elle ne s'en soucie pas. Si la législation tente de restreindre cette activité, on ne peut, comme le montre clairement l'expérience américaine, limiter sa tentative soit pour la supprimer, soit pour l'éluder. Rien de tout cela n'empêche de considérer que ce sont des époux et des parents modèles, ou qu'ils agissent comme je l'ai montré pour des raisons qui ne soient pas élevées. Mais comme ils sont entraînés dans un cercle étroit d'intérêts spéciaux, leur horizon est trop limité pour qu'ils saisissent les rapports multiformes que la loi doit exprimer. Ils ne sont donc pas aptes à dominer l'État. Car leur pouvoir d'assimiler leur expérience partielle au total des nécessités sociales aboutit inévitablement, non à réaliser des ajustements efficaces, mais à précipiter à l'excès le conflit.

C'est pourquoi, comme je l'ai démontré, seule une égalité approximative de biens permettra à l'individu d'utiliser convenablement son expérience. C'est pourquoi aussi son expérience, associée à celle de ces semblables, a besoin d'être mise en rapports méthodiques avec l'État, si l'on veut que la loi soit imprégnée de justice. Car on ne trouve pas la loi, on la fait.

^{1.} Historical Jurisprudence, I, 52.

^{2.} Creative Experience, p. 264.

^{3.} Voir mon ouvrage. Foundations of Sovereignty, chap. viii.

^{4.} G. POUND. The Spirit of the Common Law, surtout la première conférence où cette opinion est discutée à fond.

^{1.} Letters to Mary Gladstone, pp. 194-95.

^{2. (1892)} A. C. 25.

Elle est transcrite d'après l'expérience de ceux qui en détiennent la définition ultime. Ils l'imprègnent des besoins et des désirs qui se font sentir dans la poussée totale de l'action sociale. Ce n'est pas le résultat abstrait d'un moment judiciaire ou législatif. L'impulsion de quelqu'un lui a donné une certaine forme plutôt qu'une autre. Sa vie, comme l'a finement dit M. le Juge Holmes, est dans son expérience et non dans sa logique, et ses « prémisses principales implicites » ont toujours été les volontes assez puissantes pour modeler cette vie. A l'époque féodale, ceux qui furent ainsi puissants étaient les propriétaires terriens; de nos jours, ce sont surtout les possesseur de capital industriel. Et comme leur volonté ne représente qu'une partie des besoins luttant pour obtenir satisfaction, la loi s'est tournée contre ceux qui ne peuvent, selon la formule de la loi, se faire entendre. Elle perd son autorité parce qu'ils ne l'admettent pas comme impliquant aussi l'essence de leurs propres désirs. Elle ne parvient pas à s'attacher leur fidélité parce que ses ordres profitent non à eux, mais à d'autres. Elle ne coopère vraiment, en créant une satisfaction sincère parce que générale, que lorsqu'elle se fonde sur une hypothèse formée de tous les intérêts de la communauté.

Je déclare donc que tous les hommes ont un droit égal à contribuer à faire la loi, et que ce n'est qu'autant que nos arrangements sociaux tiendront compte de cette participation qu'ils s'attireront la fidélité des citoyens. Sinon, les règles acceptées comme loi dériveront, non de l'autorité coordonnée que nous nommons l'État, mais du groupe dont les règles apparaissent à un ou à plusieurs citoyens mieux répondre à leurs besoins. Car la participation est essentielle à la sanction que nécessite le procédé de légifération. Elle nous permet de trouver la façon dont nous pouvons entremêler les désirs. Elle nous amène à faire sortir notre loi des besoins que nous mettons tous en présence, au lieu de dominer ces besoins par une solution particulière dont l'essence est étroite et partiale. Elle fait sortir les conceptions de jurisprudence des faits de la vie, et par là lui permet de mieux s'adapter aux changements internes que ces faits apporteront. Elle nous permet de compléter le point de vue spécial du juriste en le mettant en contact avec des expériences et des idéals étrangers à son milieu. Je prétends en général que la loi n'a aucun autre attrait moral. L'ordre légal ne se valide qu'en étant l'expression de l'ordre social; et l'ordre social signifie non pas une seule, mais toutes les myriades de forces qui, parmi nous, s'apppliquent à exprimer leurs besoins.

Ici je puis sans doute insérer une remarque. On dit parfois que si l'ordre légal est en général moralement inférieur aux idéals d'une période déterminée, il s'efforce toujours de rattraper le terrain perdu. Le caractère humanitaire, le pouvoir d'équité, la force irrésistible des faits nouveaux poussent, dit-on, la législature et le juge à s'adapter au développement de nouveaux besoins. Il y a là une vérité réelle. Nous avons des lois ouvrières à l'apogée de l'époque du laissez-faire; et le Lord Eldon qui s'opposa à toutes les mesures d'amélioration sociale au Parlement fut un grand juge réformateur, bien, qu'à demi-conscient, au Tribunal 1. De

même, la pression des nécessités d'affaires a atténué l'irresponsabilité de l'État dans le domaine des contrats : et le Conseil d'État a cessé de défendre le gouvernement français contre ses propres erreurs par les tribunaux administratifs siégeant pour enfreindre la règle de la loi 1. Mais c'est encore insuffisant. D'une manière générale, c'est trop accidentel et hasardeux pour garantir que les ajustements effectués sont aussi divers que les besoins. M. le Juge Holmes, par exemple, peut voir que des idées nouvelles impliquent une expérimentation constitutionnelle, mais la majorité de ses collègues à la Cour Suprême des États-Unis veulent s'en tenir à une expérience essentiellement étrangère aux idées nouvelles 2. Le Conseil du Comité de Londres peut admettre l'intérêt pédagogique de l'expérience consistant à emmener les écoliers aux représentations des pièces de Shakespeare; mais, cette nouveauté étant absente de la définition statutaire de ses pouvoirs, les tribunaux limiteront leur conception de l'instruction au point de vue plus conventionnel d'autrefois.

C'est pourquoi j'ai insisté sur l'enregistrement et l'organisation méthodique de l'expérience. L'autorité coordinatrice peut toujours être choisie par des personnes non spécialisées, si elles le veulent, par leur profession. Cette absence de spécialisation est, à mon avis, essentielle parce qu'elle est simple et qu'elle implique une base de gouvernement territoriale. Mais il faut que les groupes que nous rencontrons dans la vie sociale et industrielle soient reliés fédéralement au gouvernement pour que les décisions de celui-ci soient judicieuses. On entend par là, comme je l'ai montré, donner aux groupes la possibilité d'une inffuence antérieure et organique sur le gouvernement avant qu'il se prononce sur les problèmes de coordination. On entend peser leurs opinions, rechercher leurs critiques, répondre à leurs besoins particuliers. On entend de plus leur laisser dans leur vie intérieure une responsabilité, celle qui vient de leur pouvoir sur les affaires personnelles. On entend que Manchester puisse posséder un théâtre municipal sans la sanction du Parlement. On entend aussi (j'emploie pour le moment un terme neutre) que le corps dirigeant de l'industrie minière puisse forcer ses mandants, s'il le désire, à adopter pour les mineurs un système de pensions dépassant les pensions nationales de vieillesse. On entend en général une administration moins directe de l'État, et une application plus souple de ses statuts selon les diverses situations auxquelles ils s'adressent. On conçoit donc les statuts de l'État comme une solution minimum, et on laisse aux intérêts qu'ils affectent, selon leur organisation, le pouvoir et parfois le devoir d'y suppléer. Il en résultera un monde plus compliqué; mais ce n'en sera que mieux parce que son activité aura des chances de créer.

Surtout, peut-on suggérer, on fera par là, et pour la première fois, du travail de coordination de l'État une question de principes. On ne dira pas, comme maintenant, qu'il faut maintenir l'ordre d'une façon quelconque, et que l'État n'est que le corps auquel le maintien de l'ordre est confié. Car le maintien de l'ordre, si important soit-il, peut se subor-

^{1.} C'est Eldon qui, par son arrêt dans le cas Lloyd contre Loaring 6, Vesey 773, a rendu possible le développement de la loi des corporations au xixº siècle. Cf. mon ouvrage Foundations of Sovereignty, chap. iv.

^{1.} Ibid., chap. in, surtout p. 130 et suiv.

^{2.} FRANKFURTER. The Constitutional Opinions of Mr. Justice Holmes, Harvard Law Review, juin 1916.

donner tout ce qui a de la valeur dans les buts de la société; et un État qui est surtout ou totalement guidé par ce désir emploiera son pouvoir à rapetisser la taille morale de ses citoyens. Car on ne soulignera jamais trop que le pouvoir corrompt ceux qui l'exercent, à moins que leur autorité ne soit toujours réfrénée par une vive critique et finalement, si besoin est, par la résistance. Ce pouvoir, vu les armes dont il dispose maintenant, est si grand qu'il peut aisément détruire, en cherchant à s'assurer, tout ce que les hommes possèdent d'individualité. Il tend, si nous n'y veillons, à prétendre que silence signifie consentement et que le trouble nécessite, non pas une enquête sur les griefs qu'il exprime, mais une punition pour sa forme excessive. Par lui les hommes sont dépourvus d'inspiration, uniformes, inertes et ignorants. Il peut, comme dans la Russie pré-révolutionnaire, faire littéralement le désert et le nommer paix. Ainsi employé, le pouvoir est d'autaut plus désastreux qu'il retarde simplement le jour du règlement. Un but plus vaste en étant absent, ses organes se prêtent au conflit pour le butin qu'ils ont promis. Ils sont alors attaqués de l'intérieur, et leurs défenseurs comme leurs adversaires cherchent des soutiens extérieurs aux rangs de l'autorité en faisant appel à eux au nom de principes jusque-là oubliés. Comme les esprits humains répondent aux désirs nobles, cet appel ne restera pas vain.

L'État esquissé ici ne me semble pas aussi susceptible de ces défauts. Il peut prétendre à remplir une fonction naturelle. Il est édifié pour défendre le minimum de droits civiques sans lesquels, comme je l'ai montré précédemment, nul ne peut espérer se réaliser au mieux. Son domaine ne présente pas de strictes limites, car la vie ne se renferme pas dans des catégories d'une précision mathématique. Il ne peut pas même définir ces limites, à aucun moment donné de l'action, dans des termes a priori. Cela ne veut pas dire que sa fonction en soit moins réelle, car tout but donné doit s'accorder, s'ajouter à d'autres buts pour arriver à ses fins. L'État protège l'intégrité des hommes, en dehors de ses parties qui s'expriment par des groupes plus spécialisés. Il ne le fait pas en étant quelque chose qui les domine. Il coopère avec eux en s'associant à eux, en devenant une voie par laquelle ils parviennent à une moyenne générale d'expression. Dans ce but, il cherche à personnifier l'hypothèse la plus vaste qui lui soit accessible. Il parle pour tous, et non pour quelquesuns. Il décide pour l'ensemble, et non pour une minorité. Il embrasse l'expérience, il ne l'exile point. Ainsi il est légitime pour l'Église catholique romaine de refuser le salut à tous ceux qui ne lui appartiennent pas, c'est la condition de son existence. Mais un État doit assurer le salut temporel à tous ceux qui en sont citoyens. Pour lui, à ce point de vue, il n'est ni Juif ni Grec, ni esclave, ni homme libre. Il doit composer ses conceptions sur la prospérité générale du milieu total qui l'environne.

De cette façon, l'État pourrait devenir une tentative sincère d'intégration sociale. Il pourrait cesser d'être l'organe d'une minorité parce que sa volonté serait imprégnée des désirs de la majorité. Il répondrait non aux besoins de ceux à qui leur puissance conférerait une importance immédiate, mais à tous ceux qui veulent conserver et élargir leur individualité. Ceux-ci pourraient articuler leurs désirs. Ils pourraient sentir que leurs désirs sont évalués non pour la force économique qu'ils représentent, mais pour la valeur sociale qu'ils incarnent. Leur expérience de la vie, leur sentiment de ce qu'elle signifie pour eux seraient pris en considération. Un tel État pourrait être le véritable organe d'une communauté, le terrain de rencontre où ses buts variés trouveraient une unification appropriée à sa prospérité générale. Il n'imposerait pas de règle uniforme. Il admettrait que les matériaux sont trop divers pour permettre une telle simplicité. On pourrait reconnaître qu'il est baigné de bonne foi, dans un sens avec lequel le caractère de l'État actuel n'a rien de commun¹. Il sera sans doute moins sûr, si l'on entend par là qu'il sera plus difficile d'en obtenir des affirmations de justice, et qu'elles seraient acceptées avec moins d'indifférence qu'actuellement. Mais par là, il a des chances de devenir plus soigneux dans l'élaboration de ses lois, plus scrupuleux dans l'édification de leurs fondements comme plus élastique

dans leur adaptation aux forces qu'elles cherchent à diriger.

Mais tout cela ne sera qu'à deux conditions. L'État qui veut parvenir à une ambition aussi élevée doit commencer par organiser sa propre critique. Il doit ériger en principe sa faillibilité. Il doit comprendre que ce qu'il fait n'est pas juste parce qu'il a voulu le faire, mais parce que cela fonctionne bien. Et il ne peut savoir que cela fonctionne avec justice qu'en en estimant les résultats dans les existences qui en sont affectées. Cette connaissance signifie deux choses : d'abord, un corps de citoyens vigilants aux erreurs du gouvernement. Ses membres doivent être d'esprit discipliné pour pouvoir apprécier la synthèse réalisée, et aussi pour y contribuer directement eux-mêmes. Un Etat où l'art de la politique est, dans l'ensemble, compris par une simple minorité ne pourra jamais enrichir les vies de la majorité, car il ne pourra jamais connaître sincèrement les besoins de cette majorité. Il pourra seulement les imaginer en gros en en supposant l'identité avec les besoins de ses propres dirigeants. Cette identité est une hypothèse non démontrée, et cela surtout parce qu'inexacte. Et le degré de son ignorance mesure la fausse interprétation qu'il en fera. Donc, comme cette connaissance lui est très précieuse, le sang de l'Etat est la liberté de parole. Fixer des limites à l'effort de l'esprit est toujours, au moins en fin de compte, frustrer cet effort. Stigmatiser une pensée genante comme séditieuse, ou blasphématrice, ou mauvaise, c'est tôt ou tard étouffer la pensée elle-même. Une pensée gênante signifie rarement autre chose qu'une pensée originale, et la pensée originale est mère de la découverte sociale.

La seconde condition, c'est que nous recherchions davantage à améliorer la qualité de l'information selon laquelle nous agissons. Nos décisions ne sont pas prises dans le vide. Tout ce que nous faisons aboutit à des actions qui peuvent influer sur des myriades de vies humaines. L'image que se fait un homme d'Étal des intentions du Japon, par exemple, peut être l'atome qui fera pencher la balance vers la paix ou la guerre. Il nous faut étudier notre milieu pour en mesurer les résultats. Il nous faut transporter notre expérience concentrée en nous-mêmes, et les préjugés qu'elle fait naître, en extériorisant, en rendant aussi objectives que possible les

^{1.} C'est. à mon avis, pourquoi le point de vue de M. Elliott, qui envisage l'Etat. moderne essentiellement comme un arbitre du conflit social, est inexact. Il assure l'impartialité de ses représentants, op. cit.

images du monde qui nous entoure. Nous avons besoin, par exemple, des statistiques des salaires des mineurs, et non de l'opinion qu'en ont les propriétaires de mines, ou de celle des mineurs; tout ce que nous apporteraient ces dernières seraient des arguments qui fortifieraient une décision que nous sommes déjà décidés à prendre sans elles. L'intérêt personnel ne peut se persuader de sortir de sa subjectivité qu'en affrontant cette audition de témoignages qui lui révèle son égoïsme évident. Nous sommes trompés par la presse et les partis, par l'Église et l'État, parce que nous ne possédons pas le mécanisme de la connaissance méthodique. Nous ne savons pas le sens de notre activité parce que nous ne faisons aucun effort sérieux pour l'enregistrer. Cependant, sans cet enregistrement, les conflits de la vie sociale moderne ne sont qu'un tâtonnement aveugle dans les ténèbres

Je ne propose ni ne crois qu'un tel système politique a des chances de donner à nos doutes et à nos difficultés une solution définitive quelconque. La vie est une chose cinématique, et nos solutions ne font que soulever de nouveaux problèmes. En satisfaisant des désirs, nous en créons d'autres. Mais je crois qu'un État de ce genre pourrait espérer, comme il en a maintenant le droit, faire accepter ses décisions. Il pourrait prétendre à se concilier une masse d'expériences plus vaste, plus profondément sentie, et plus soigneusement évaluée qu'à aucune époque antérieure. Il laisserait une plus large place à l'action individuelle et à l'action corporative que l'État si grandement centralisé dont nous voyons maintenant le lent effritement. Il se concilierait cette loyauté ardente qui va à un grand chef quand les hommes trouvent dans ses paroles l'écho de la chanson de leur propre cœur.

Cependant, il ne fera pas toujours accepter ses décisions. L'homme est le rebelle de la nature, et il a l'habitude de protester contre la volonté qui cherche à enchaînerl a sienne. Quand il y aura refus de consentir, nous ne devrons pas prétendre, quelle que soit la nature du gouvernement, que ce refus est injustifié. Le grief ne va jamais jusqu'à la rébellion s'il ne se base profondément sur le sens de l'injustice. Quelles que soient la forme et la substance de l'État et le jugement sur sa politique, la solution du conflit là où il rencontre une opposition reste soumis à l'esprit individuel. Ce n'est que là que l'on peut choisir efficacement. Ce n'est que là que la fidélité provient de la conviction. Athanase ne devient pas conciliant par la promulgation d'un ordre; il fait la paix en voyant que l'on peut adapter l'ordre légal de manière à y faire place à ses désirs. La possibilité que, dans tous les cas, Athanase ait raison ne peut être négligée que si nous préférons l'autorité à la vérité, et cette préférence nous conduit généralement à nous préférer nous-mêmes à l'autorité. C'est la route certaine vers l'anarchie. Car la véritable destruction d'un ordre social provient non de l'existence d'une dissidence ardente, mais du refus déterminé de donner des chances de satisfactions aux dissidents; et ce refus donne en général lieu de supposer que la dissidence a le droit pour elle.

Tout ce que l'on a dit ici des relations intérieures d'un État vaut aussi, et avec autant de force, pour sa situation extérieure. La nation-État n'est pas l'unité ultime de l'organisation sociale. Son pouvoir en tant que corps souverain ne représente qu'une phase de l'expérience historique, et la pression des forces mondiales a déjà rendu sa souveraineté désuète pour

toute intention créatrice. L'État nation a droit à l'autonomie pour toutes les questions d'incidence nettement locale, mais dès que ses désirs et ses actions empiètent sur les intérêts d'un monde extérieur plus vaste, sa volonté n'est qu'un des nombreux facteurs qui contribuent à une décision. Il peut choisir son Premier Ministre; il ne peut fixer l'échelle de ses armements. Il peut extraire son propre charbon, mais il ne peut choisir les débouchés commerciaux de son charbon de manière à porter délibérément préjudice aux intérêts d'autres Nations-États. Les conditions surtout économiques de la civilisation moderne exigent l'usage d'une coopération internationale organisée. Nous ne pouvons garantir cet usage qu'en édifiant des institutions par lesquelles il s'adaptera à ce but déterminé. Ces institutions sont incompatibles avec l'existence d'États qui affirment leur volonté indépendamment de la volonté des autres. L'incompatibilité est d'autant plus grande que trop souvent le champ d'expérience sur lequel se base cette volonté est si réduit qu'il passe, en fait, au travers des besoins impliqués. Nous ne pouvons parer au danger de perversion du pouvoir de l'État dans le domaine des affaires internationales qu'en soumettant cet État à un contrôle indépendant de lui-même. Nous n'avons pas besoin de postuler à cet effet la fiction désuète de l'égalité des États. Mais nous devons au moins garantir aux États, quelles que soient leurs dimensions, que leurs prétentions sont examinées selon le droit et non selon la force. Il faut donc mettre la guerre hors la loi; et tout l'effort de la civilisation doit être dirigée contre les États qui se fient à la guerre comme aux instrument de leurs desseins. Ceci implique une organisation fédérale des États, une volonté édifiée sur l'incorporation des intérêts en jeu. Cela implique sans doute la subordination du grand État à des fins extérieures à lui, et il sera difficile d'obtenir l'abandon de son prestige. Cependant nul autre moyen ne s'offre à nous si nous voulons d'une part prévenir la guerre, et de l'autre établir la justice économique entre les peuples.

V

A ceux pour qui la loi n'est qu'un ordre légal en vertu de son origine, il est peu probable que ces complications agréent. Nous soutenons que la loi est en vérité non la volonté de l'État, mais ce dont dérive la volonté de l'État, quelqu'autorité morale qu'il possède. C'est évidemment renoncer à la simplicité. C'est assumer que l'explication rationnelle de l'obéissance se trouve dans tous les faits enchevêtrés de l'organisation sociale et non dans un groupe de faits. C'est nier à la fois la souveraineté de l'État et la doctrine plus subtile selon laquelle l'État est aussi bien le maître que le serviteur de la loi en voulant se limiter à certaines règles de conduite éprouvées. C'est affirmer que ce qui importe dans la loi, ce n'est pas le fait de commander, mais la fin à laquelle vise le commandement et la manière dont il parvient à cette fin. C'est voir la société non comme une pyramide au sommet de laquelle siège l'État sur son trône, mais comme un système d'intérêts coordonnés, par lequel et dans lequel l'individu trouve son plan des valeurs. C'est prétendre que chaque plan individuel ainsi trouvé apporte à la loi toute la rectitude morale qu'il contient. En somme, la loi devient valide par l'expérience que j'en fais, et non parce

qu'elle m'est donnée comme la loi. Cette expérience, en fait, est rarement unique en son genre (bien que toujours unique en valeur) parce que d'autres la partagent dans leurs tentatives pour mettre leur empreinte sur la société. Elle apparaît comme un intérêt qui cherche une réalisation objective. Elle s'efforce d'imprégner la loi de son sens de la nécessité. Elle juge la loi par ce qu'elle y reconnaît de satisfaction de ce sens. Elle exige en conséquence un système de conditions sociales où la fin susceptible d'être atteinte est digne de cette exécution et appropriée à elle-même. Là apparaît l'importance de l'idée des droits. Car ceux-ci font du sentier de la loi un chemin menant à l'accomplissement du désir; et ceux qui cherchent l'accomplissement ont le droit de considérer leurs besoins comme égaux en importance aux besoins des autres. La loi apparaît alors comme l'évaluation des intérêts par l'enchevêtrement des intérêts. C'est une fonction de la structure sociale toute entière, et non d'un de ses aspects déterminés. Son pouvoir est fixé par le degré auquel il sert ce que toute la structure sociale enregistre comme ses désirs 1.

En considérant la loi comme l'évaluation des intérêts, nous arrivons à l'opinion la plus féconde possible sur la place de l'individu dans la société. Nous pouvons admettre que certains intérêts sont si personnels qu'ils ne peuvent se réaliser qu'isolément. Nous pouvons donc éviter cette philosophie fausse qui considère chaque individu comme dénué de signification, sauf en tant que partie d'un tout social. Nous pouvons, de plus, admettre que des intérêts peuvent être incompatibles, et que même si l'harmonie est possible, l'effort pour les ajuster est long et délicat. Toute la coordination réalisée représente quelque sacrifice; et il importe de comprendre que seuls les individus peuvent juger si le sacrifice consenti en vaut le prix.

Leurs jugements diffèreront sans doute parce que leurs relations ne sont jamais identiques. La perspective se déroule dans le kaléidoscope changeant des innombrables personnalités. L'exactitude de ce jugement dépendra du soin et de la science avec lesquels les hommes cherchent à incorporer leurs besoins à ceux des autres. Le jugement ne sera jamais complet ni parfait parce qu'il fait partie d'un procédé enraciné dans le passé et s'étendant vers un horizon inconnu. La synthèse réalisée par chacun crée, bien entendu, un système d'habitudes, et celles-ci, en cherchant à s'articuler avec les habitudes des autres, causeront forcément des efforts et de la douleur. Il faut donc réduire le conflit qui s'ensuit lorsque des intérêts s'entrechoquent dans la lutte pour l'existence. Nul ajustement effectué n'en vaut la peine que s'il est reconnu comme approprié par le plus grand nombre d'esprits influencés par ses résultats

Cette propriété ne signifie pas, bien entendu, quelque chose de purement personnel ou égoïste. Elle signifie que tout ce que l'individu juge avoir de la valeur est enregistré com le estimable sous la poussée des événements. Elle signifie que son sens de la justice est ce qui seul valide pour lui le sens de l'organisation sociale, et qu'il n'y a pas d'autre moyen d'en assurer la validation. Je nie donc que la soumission soit jamais une

obligation morale, à moins qu'en tant qu'acte elle entraîne avec elle la conviction individuelle de justice qui la rend morale. Nul jus est quod jussum est d'un État ne fera jamais plus qu'obliger sur un plan soustrait au domaine de l'éthique, à moins qu'il n'implique un appel moral satisfaisant. Nous ne pouvons être sûrs qu'il le fera. Nous pouvons seulement espérer que les décisions soumises à l'acceptation seront examinées avec un sens des responsabilités et avec un juste égard pour ce qu'elles impliquent totalement.

Toute autre opinion s'accorde mal aux réalités qui nous entourent. Toute autre opinion cherche à vêtir l'autorité coercitive d'une substance éthique pour des raisons qui, à l'examen, se révèlent être simplement le pouvoir de contrainte. Ce pouvoir peut se frayer un chemin jusqu'au succès, mais ne devient pas, du fait de la victoire, un facteur moral. Nous soutenons plutôt que nos règles de conduite ne se justifient que si leur fonctionnement entraîne notre adhésion. On ne peut connaître ce résultat avant que les intéressés déclarent qu'ils acceptent les règles pour cette raison précise. Et les intéressés ne seront en mesure de le déclarer que lorsqu'ils auront le pouvoir de se faire respecter. Ils ne pourront le faire que lorsqu'ils obtiendront la place qui leur est due dans les négociations antérieures à la décision. Cette place peut leur être assignée si nous admettons qu'elle est acquise non par la force, mais par un échange où la pression inégale des intérêts est atténuée par notre connaissance de ce qui assure l'harmonie, la propriété, par exemple. Cela ne signifie pas que nous devons, comme le croit Bentham, affirmer que chacun est le meilleur juge de ses intérêts: mais cela implique à mon avis notre volonté de reconnaître que le sentiment de ses intérêts que possède chacun est un fait non dénué d'importance. Il faut donc laisser à sa personnalité libre accès aux organes qui enregistrent nos décisions finales. Il faut accroître l'accord de ces organes avec la volonté qu'il cherche à exprimer. Notre effort principal doit tendre à discipliner son esprit, à exprimer ses besoins, et à rendre possible un enrichissement de cet esprit tel que la satisfaction de ces besoins parvienne au-delà d'un bien purement personnel. Nous ne réussirons sans doute que partiellement, car il est difficile, avec la poussée et l'échelle de l'administration moderne, d'avoir plus qu'un aperçu incomplet de sa nécessité. Donc, plus fermement nous pourrons rendre son sens de la nécessité utilisable pour nous, plus nous avons de chances de lui permettre la pleine réalisation de ses pouvoirs. Et rien d'autre ne peut iustifier la méthode du gouvernement.

On peut encore faire deux remarques. Il découle de ce que l'on a dit que les hommes ont le droit de désobéir à un État qui cesse d'assurer la réalisation d'eux-mêmes. La rébellion, comme l'a souligné T. H. Green, est donc un devoir éventuel du citoyen. Beaucoup ont vu là une doctrine d'anarchie, et ils ont donc tenté d'en éviter l'implication en affirmant, soit que je ne peux me réaliser qu'au moyen de l'État, soit, comme Green lui-même, que je ne devrais résister que si un groupe de gens considérable partage mes vues et est prêt à agir avec moi. Aucune de ces opinions ne me semble bien fondée. Le seul État à qui je doive obéissance est l'État dont je reconnais la suffisance morale; si un État donné ne parvient pas à remplir cette condition, je dois, pour être logique avec ma propre nature morale, essayer d'expérimenter. Il est certes vrai que je ne peux me réa-

^{1.} Voir le bon exposé de ceci dans l'introduction du traducteur de l'ouvrage de Krabbe, The Modern Idea of the State (1922), surtout pp. XIV et suiv.; et cf. mon article sur l'Etat et la loi dans Economica, nov. 1929.

liser que dans l'État idéal; mais rien ne nous oblige à croire qu'aucun État cherche à atteindre cet idéal s'il ne le prouve par l'usage de son pouvoir. L'opinion de Green est plus judicieuse; mais ce qu'il soutient, c'est plutôt un expédient plus élevé qu'une logique rigoureuse. La plupart des actions de ce genre sont forcément des actions d'une minorité; celles-ci échoueront à moins qu'elles 'ne puissent compter au moins sur l'inertie des masses. Notre premier devoir est d'être loyal à notre conscience, et nous avons d'autant plus de chances de forcer l'État à servir la justice que nous accomplirons mieux ce devoir. Nous pourrons avoir à en payer la pénalité. Nous pourrons nous trouver impliqués dans un effort bien plus vaste que nous n'en voulions susciter. Mais si nous ne faisons pas ce que nous portons en nous, notre existence civique sera annulée au moment même où elle devenait importante. Nous agissons toujours à nos risques; mais le péril qu'implique l'obéissance peut être finalement plus grand que la pénalité de la révolte.

Ôn a dit aussi que l'individu pour l'expression duquel l'État existe n'a presque rien d'important à donner. Ce qu'il est, ce qu'il fait laisse peu de traces dans les archives de l'humanité. Adapter le caractère de l'effort social à des hommes moyens est couronner la médiocrité. Il faut plutôt reconnaître que la qualité est l'apanage d'une minorité, et qu'il faut accorder la fonction avec la possession de cette qualité. Sinon, nous nions les différences de valeur dans l'activité, et en particulier nous ne parvenons pas à évaluer les choses malaisément saisissables, comme l'art de la science, sauf en ce qu'elles servent à des avantages pratiquement mesurables. Édifier d'après la règle du nombre, c'est sacrifier tout ce qui donne au meilleur de la vie la vertu particulière qu'il recherche. Ce dont nous avons plutôt besoin, c'est de limiter la possession du pouvoir à la minorité de gens capables de l'exercer. Ceux-ci, par leur valeur innée, agiraient comme les fidéi-commissaires de l'humanité.

Depuis que Platon a dessiné le premier modèle d'une aristocratie, cet idéal s'est révélé séduisant. Cependant, à l'examiner, ses vertus sont moins évidentes qu'un coup d'œil ne le ferait croire. L'histoire prouve qu'il n'est pas une classe d'hommes capables de conserver pendant quelque temps assez d'intégrité morale pour diriger les vies d'autrui. Tôt ou tard, ils détournent ces vies vers leurs fins personnelles. Et si un regard hâtif nous empêche de distinguer la majorité des hommes de leurs semblables, le fait d'être distincts est, pour eux, de première importance. Ils ne peuvent atteindre le bonheur par procuration. Il faut qu'ils le connaissent personnellement, avec leur esprit et leur cœur. Ils doivent se faire leur vie eux-mêmes, parce que c'est dans l'art de la création qu'ils peuvent espérer exprimer ce qu'ils ont de plus fin et de plus noble. Et nous ne disposons pas non plus des moyens de mesurer les qualités qué nous souhaiterions trouver chez ceux qui nous dirigent avant que l'occasion que nous leur offririons ne les révèlent. Ils ne s'en tiennent pas à une classe ni à une race déterminée. Nous les connaissons quand ils font leurs preuves; et en leur fournissant toute la place possible pour faire leurs preuves, nous en assurons la réserve la plus abondante. Ainsi considérés, les hommes peuvent tenter de dominer les événements parce qu'ils ont l'occasion de relever le défi de l'existence. Le monde extérieur à eux peut rester mystérieux, mais leur conscience les pousse à pénétrer

le mystère. C'est un appel au sacrifice aussi bien qu'à la réalisation; ou plutôt, c'est un appel à la réalisation par le sacrifice. L'on exige que nous amassions les choses de l'esprit, que nous imprégnions l'habitude routinière d'un but créateur, que nous ne discutions pas sur les misérables différences de biens, mais sur les grandes questions de l'esprit. Il nous faudra toute l'imagination et toute la pensée dont nous disposons pour relever le défi comme des hommes libres. C'est l'entreprise la plus difficile et la plus ardue. Cependant, comme l'a dit Spinoza, tout ce qui est excellent est aussi difficile que rare. Nous finirons par atteindre le sommet si nous cherchons au moins à avancer avec courage.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE VII

LES INSTITUTIONS POLITIQUES

Pour ses fins pratiques, l'État moderne se compose d'un nombre relativement restreint de personnes qui lancent et exécutent des ordres affectant un nombre plus considérable dont elles font partie; et sa nature même veut que tous les citovens, dans ses limites territoriales, soient légalement liés par ces ordres.

Sous quelles formes peuvent-ils tendre vers leurs fins? Depuis Aristote, on admet généralement que le pouvoir politique peut se diviser en trois grandes catégories. D'abord, le pouvoir législatif. Il arrête les lois générales de la société. Il pose les principes qui doivent orienter les membres de la société. Vient ensuite le pouvoir exécutif. Il cherche à appliquer ces règles à des situations particulières ; par exemple, après le vote d'une loi des retraites pour la vieillesse, c'est lui qui verse les sommes spécifiées aux ayants-droit. Puis le pouvoir judiciaire, qui détermine la façon dont l'exécutifs'est acquitté de sa tâche. Il veille à ce que l'exercice du pouvoir exécutif se conforme aux règles générales posées par le législatif; il peut, comme dans Ex parte O'Brien¹, déclarer qu'un ordre particulier est en fait ultra vires. Il règle aussi les relations d'une part entre particuliers. d'autre part entre les particuliers et le gouvernement, quand elles donnent naissance à des problèmes sur la solution desquels on ne peut s'accorder.

On peut commencer par admettre que ces catégories tiennent de l'art, non de la nature. Il est parfaitement possible de concevoir toutes ces fonctions accomplies par un seul corps, ou même au nom d'une seule personne; et, en fait, dans l'État démocratique moderne, il est impossible de maintenir toujours entre elles cette distinction. Le pouvoir législatif fait souvent acte de pouvoir exécutif : ainsi le Sénat des États-Unis confirme les nominations du Président. Il lui arrive aussi de faire acte de pouvoir judiciaire : la Chambre des Lords est une cour qui a qualité pour juger les accusations autorisées par la Chambre des Communes. Le pouvoir exécutif, surtout récemment, accomplit des actes difficiles à distinguer des actes législatifs d'une part, et des fonctions judiciaires de l'autre; le système anglais des ordres provisoires, et le pouvoir du Ministère de la Santé Publique dans Arlidge contre Local Government Board 4 sont des exemples suffisants. Le judiciaire d'ailleurs, agit constamment comme un exécutif. Les juges anglais formulent des règles sous le couvert de décisions de justice. Ils agissent aussi comme un législatif quand ils expriment cette partie de la loi qui n'est pas formellement énoncée 2: et il est frappant de voir comment la responsabilité de l'État français a été en grande partie créée par la jurisprudence du Conseil d'État 3. De plus il existe encore dans chaque État des pouvoirs comme celui de déclarer la guerre et de faire des traités, de reconnaître des gouvernements déjà de facto comme de jure, des droits de veto opposé au législatif par l'exécutif, qu'il n'est point facile de classer avec précision. On ne gagne guère à tenter officiellement de distinguer entre les différents types de fonctions esquissées ici. Car les règles formulées pour les cas particuliers, si elles donnent satisfaction, deviennent des règles générales, et les règles générales à leur tour tombent en désuétude par la manière ou par l'effet de leur application.

On peut cependant soutenir qu'en tout État, une certaine distinction entre les trois pouvoirs est essentielle au maintien de la liberté. Depuis Locke et Montesquieu, on admet généralement le bien-fondé de la remarque de Madison que « la réunion de tous les pouvoirs entre les mêmes mains... peut passer à juste titre pour la définition même de la tyrannie "». Et la raison n'est pas longue à chercher. Le pouvoir qui ne se divise d'aucune manière devient fatalement absolu ; et la nature même du pouvoir le rendant dangereux à ceux qui l'exercent, il doit être limité pour s'exercer en toute sûreté. C'est ce que la concision de Montesquieu a exprimé en quelques phrases fameuses. « Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur s. »

Il me paraît impossible de définir la zone respective de ces trois pouvoirs au point que chacun reste indépendant et suprême dans sa propre sphère. Séparation des pouvoirs ne signifie pas équilibre des pouvoirs. Si l'exécutif a mission d'appliquer les principes de politique générale arrètés par le législatif, il doit garder la confiance de celui-ci; et celte confiance implique le pouvoir d'exiger la subordination de l'exécutif à sa volonté. C'est dire que le législatif peut directement s'assurer que l'essence des actes de l'exécutif est pénétrée de ce qu'il juge être son esprit.

^{1. (1916)} A. C. 120.

^{2.} Cf. J. Holmes dans Jensen contre Southern Pacific, 244 U. S. 205.

^{3.} Cf. Duguit. Les transformations du Droit Public, chap. vii, et mon livre, Foundations of Sovereignty, chap. in.

^{4.} Federalist, nº 46 (ed. Ford), p. 319.

^{5.} Esprits des Lois, livre XI, chap. vi.

Il en est de même, mais plus indirectement, du judiciaire. Le législatif ne devrait jamais dicter au judiciaire la nature des résultats à atteindre dans un cas particulier; mais il a le droit, dans les limites discutées plus bas, de prévenir le retour d'une décision dont il désapprouve le principe. De même, quand une décision particulière, comme dans l'affaire de l'Église libre écossaise¹, a des chances d'entraîner une injustice, un compromis législatif n'est pas une mauvaise solution. En général, les pouvoirs exécutif et judiciaire trouvent donc leur limite dans la volonté

déclarée du pouvoir législatif.

Le cas est autre pour les relations de l'exécutif et du judiciaire. Le juge doit surveiller l'œuvre de l'exécutif. Il doit s'assurer que l'interprétation de ses pouvoirs n'est jamais assez élastique pour s'arroger des droits nouveaux, ni pour peser inégalement sur l'ensemble des citoyens. D'où il s'ensuit que chaque acte de l'exécutif devrait pouvoir subir l'examen d'une cour de justice; et la décision du judiciaire devrait toujours lier l'exécutif sauf résolution contraire du législatif. Une autorité exécutrice ne devrait jamais avoir le pouvoir de se soustraire à l'examen d'hommes moins enclins à identifier la volonté avec l'autorité. Le gouvernement de la loi, comme l'appelle le professeur Dicey, avec tout ce qu'il implique, est fondamental. Cela signifie que l'État doit être mis sur le même pied que tous les autres corps, qu'il doit répondre de ses actes; cela signifie aussi que nulle prérogative mystérieuse ne doit empêcher le triomphe de la justice. Le pouvoir du judiciaire sur l'exécutif est donc peut-être contingent, mais néanmoins essentiel. La seule limitation importante, c'est que les tribunaux ne peuvent agir propriis motibus. La décision doit être précédée de plainte, et la plainte doit émaner du corps des citoyens. Mais quand la plainte est établie, l'exécutif ne doit avoir aucune autorité pour passer outre à la volonté judiciaire. Le remède, s'il en est besoin, est l'affaire du législatif.

Cette séparation des fonctions n'implique pas nécessairement, hien qu'on l'ait souvent cru à tort, un personnel absolument distinct. L'opinion erronée de Montesquieu sur le rapport entre l'exécutif et le législatif en Angleterre, consacrée par Blackstone, a conduit à la théorie suivant laquelle on ne doit jeter aucun pont entre les organes qui représentent ces divers pouvoirs. Mais, comme Duguit l'a souligné², l'exécution d'un ordre quelconque suppose l'assistance de toutes les autorités de l'État; et la tentative de la Constitution américaine, par exemple, pour séparer rigidement les trois pouvoirs, n'a abouti qu'à créer entre eux des rapports extra-constitutionnels. La coutume du patronage d'un côté, et la structure particulière des partis de l'autre, ont effectué par des moyens très discutables une conjonction entre exécutif et législatif qui doit se faire en tous cas. De beaucoup la meilleure méthode c'est de faire de l'exécutif, comme en France et en Angleterre, un comité du législatif. Ainsi se trouve atteinte une infinité de buts. L'exécutif ne peut demeurer en fonctions qu'aussi longtemps qu'il garde la confiance du législatif. Il assure ainsi à sa politique une souplesse hostile à l'inertie qui se produit toutes les fois que le Président des États-Unis est en désaccord avec le Congrès, même quand son propre parti se trouve au pouvoir. La présence de l'exécutif au sein du législatif lui permet d'expliquer sa politique de la seule façon qui assure une attention suffisante et une critique méthodique. Ce n'est pas l'attention et la critique dans le vide. C'est l'attention et la critique de ceux qui sont impatients de remplacer l'exécutif s'il ne réussit pas à convaincre. Ainsi se crée la responsabilité. C'est empêcher un corps législatif sans intérêt direct dans l'administration de se laisser aller à élaborer des statuts capricieux. Il arrête cette dégénerescence de l'exécutif qui doit fatalement se faire jour quand la politique ministérielle n'est pas la sienne. Ainsi se trouve assurée une coordination essentielle entre les corps dont l'action réciproque est la condition du gouvernement effectif.

Et ce'n'est pas tout. L'exécutif en tant que comité du législatif a une occasion de pénétrer les affaires d'un courant de tendances. C'est un devoir urgent. Le législatif moderne est forcément trop vaste pour se diriger seul : ou bien il perd son centre de gravité dans un amas de statuts sans lien avec la situation des affaires, ou bien il suscite contre l'exécutif un intérêt qui les dresse l'un contre l'autre afin d'obtenir la confiance des électeurs. La valeur d'un exécutif qui force le législatif à accepter ou à rejeter ses mesures, c'est que les efforts de ce dernier se canalisent sous une forme analogue à une politique organisée. On n'interdit pas le jeu des idées mais on le limite aux mesures sur lesquelles les hommes sont prêts à risquer leur existence politique. L'exécutif n'est pas fait pour appliquer les mesures qu'il juge défectueuses : il est prêt à prendre ses responsabilités sur la politique adoptée, ou sinon, un exécutif différent pointe à l'horizon.

Cette relation présente en outre un moyen simple permettant aux personnes aptes à former un exécutif de montrer leurs capacités. Certes. quels que soient les défauts de la Chambre des Communes, ce que l'on a nommé sa fonction de sélection s'est extraordinairement bien effectué. Elle a trouvé le caractère comme le talent; elle a mesuré la distance qui sépare les qualités oratoires des connaissances administratives avec beaucoup d'habileté. Je ne connais pas d'autre méthode qui s'en rapproche à aucun degré. Certes, le choix des hommes pour les hauts postes de l'exécutif, comme on l'a fait pendant la guerre, pour leurs grandes capacités dans les affaires, ou pour leur position dans le monde syndical, aboutit en général à un échec lamentable. Le Président américain moyen représente, au mieux, un saut dans l'inconnu ; son cabinet moyen représente même rarement quelque chose. Mais le membre moyen d'un cabinet anglais a été essayé et mis à l'épreuve longtemps dans la vie publique. Il « sent » sa tâche bien avant d'y accéder. Au début de sa carrière, il a été en contact avec les opérations qu'il doit dorénavant diriger. Donner à l'exécutif, par ce moyen, l'initiative des lois, et édifier sa vie sur la réussite de cette initiative en matière de lois, c'est la conséquence première de l'expérience historique.

Rien de ceci n'implique la maîtrise du législatif par l'exécutif. Sous ce système, se sont en effet développées les expériences très différentes de la Grande-Bretagne et de la France. Ce qu'on implique plutôt, c'est la coordination des connaissances, afin que chaque phase de l'aventure gouvernementale serve à en enrichir une autre. La situation du judiciaire est

^{1.} Voir le rapport séparé de Orr.

^{2.} La Séparation des Pouvoirs, p. 1.

différente. Tout son but tend à l'impartialité. Il est délibérément écarté de l'attitude normale de conflit d'où sort la loi. Son objet est, avant tout, de protéger le corps des citoyens contre les empiètements de l'exécutif. Le subordonner d'une manière quelconque à l'exécutif, c'est rendre impossible la mise en œuvre de la fonction la plus importante dans son ressort. C'est pourquoi la plupart des systèmes politiques se sont attachés à protéger l'indépendance des juges. Le judiciaire fédéral en Amérique, la Magistrature en Angleterre ne peuvent être révoqués que par une procédure spéciale et difficile; et il est bon de remarquer que dans les États américains, où les juges sont généralement élus, le niveau de compétence est beaucoup plus élevé. Il me semble évident que le fonctionnement convenable de la 'justice implique, tout d'abord, qu'aucun juge ne sera révoqué que pour raison physique ou pour corruption. Les arrêtés peuvent déplaire à l'exécutif; ses décisions peuvent être mal accueillies par le public ; mais s'il n'est pas en mesure de compter que nulle pénalité ne résultera du libre exercice de la justice il sera forcément le jouet des phases éphémères de l'opinion publique. Ce fonctionnement implique ensuite l'autorité de la loi. Cette autorité peut être appliquée par des tribunaux spéciaux, qui s'occupent de problèmes techniques, tels que la fixation du prix du gaz en Amérique; mais nul organe de l'exécutif ne doit pouvoir se dérober au regard de la justice. Et bien entendu, lorsque l'exécutif exerce lui-même des fonctions quasi-judiciaires, le judiciaire devrait avoir un droit de regard lui permettant de s'assurer que les règles adoptées par l'exécutif ont des chances d'aboutir à la justice. La toute-puissance de l'exécutif est impossible si elle ne se conforme pas à un type judiciaire.

Je ne crois pas, comme on l'a parfois prétendu, que cette indépendance judiciaire de l'exécutif soit battue en brèche par la prérogative d'amnistie inhérente à l'exécutif1. Trois raisons nettes militent en faveur de son maintien sous sa forme actuelle. D'abord, il se commet des erreurs judiciaires. Il peut y avoir, peu fréquemment il est vrai, des cas comme le cas Beck, qui nécessitent, lorsqu'on les découvre, un remède immédiat. Il existe ensuite la possibilité d'une fixation défectueuse de la pénalité. Il est notoire que les juges diffèrent de sévérité dans les punitions qu'ils instigent; il faut avoir le moyen de tempérer la justice par la pitié en cas de nécessité. Enfin, il est de fait que certains cas se présentent où l'on ne devrait pas appliquer la pénalité infligée pour des raisons qui n'apparraissent qu'après sa fixation. Le pouvoir de réviser ces cas est indispensable. On peut admettre que, dans le premier cas, le pardon judiciaire ne soulevera pas de difficultés énormes. Mais l'action de la justice dans le deuxième et le troisième mènerait indubitablement à la critique publique, et celle-ci à son tour rendrait l'atmosphère qui entoure le judiciaire fort peu favorable à son fonctionnement. D'autre part, si ce pouvoir est confié à l'exécutif, la critique publique trouve là une place définie. Le siège du pouvoir de pardonner (ou d'atténuer) est une simple affaire de convenance dont l'utilité n'a guère besoin d'être discutée.

La façon de nommer les juges soulève des questions dont je discuterai le détail plus loin. Ici, je voudrais seulement soutenir que l'élection par

le peuple, comme en Amérique, où l'élection par le législatif comme en Suisse ne sont ni l'une ni l'autre adéquates. La nomination par l'exécutif a en somme donné les meilleurs résultats. Mais il me semble important d'empêcher que les postes judiciaires deviennent la récompense de services politiques. Dans ce dessein, la sagesse élémentaire doit ordonner que nul membre d'un législatif ou d'un exécutif politique ne peut être choisi pour un poste judiciaire. Par exemple la tradition anglaise qui donne aux magistrats de la Couronne le choix des postes judiciaires vacants est une grosse erreur. Les qualités qui rendent un homme apte aux fonctions judiciaires ne sont pas forcement celles qui en feront un bon Attorney General; et on amène ainsi à la magistrature des hommes habitués à voir les problèmes du point de vue spécial des besoins de l'exécutif, et non des hommes préoccupés d'un effort attentivement réfléchi qui réponde à ce besoin. Il s'ensuit de même qu'une fusion de l'exécutif et du judiciaire telle que celle du poste de Lord Chancelier est également erronée. Plus complètement le judiciaire est séparé de la politique, mieux cela vaut pour sa qualité et son indépendance. L'opposé s'ensuit logiquement. Un homme qui exerce une fonction judiciaire ne devrait pas être éligible à un poste politique. Permettre par exemple à un juge de la Cour Suprême des États-Unis de briguer la Présidence, c'est introduire inévitablement dans ses arrêtés des éléments d'un genre fort neu recommandable.

Au cours de cette discussion, j'ai mis en fait que, tandis que le judiciaire peut contrôler les actes de l'exécutif, il ne doit point contrôler les actes législatifs. Ce point soulève certaines considérations complexes qui nécessitent une analyse plus détaillée. Il apparaît évident qu'il y a deux cas où l'œuvre législative doit être soumise à l'examen des tribunaux : 1°— si une constitution écrite définit les pouvoirs législatifs, l'autorité législative se limite à ce que les tribunaux jugent être de sa compétence; 2°— dans tout État fédéral, même si le pouvoir législatif central ignore des restrictions pareilles à celles du quatorzième amendement de la Constitution américaine, la question de l'étendue de la compétence des diffé-

rents éléments dela Fédération est aussi matière judiciaire.

Hors de la Grande-Bretagne, la plupart des États ont continué à définir avec quelque exactitude les pouvoirs d'une assemblée législative et, comme aux États-Unis, d'ajouter un système de limitations incorporées dans une loi des droits. En Angleterre, nous avons fait l'expérience d'une constitution écrite sous Cromwell; mais depuis lors, on n'a jamais tenté de différencier la législation constitutionnelle de la législation ordinaire. En conséquence, en toute légalité, le Parlement peut abolir la loi de l'Habeas Corpus avec autant de facilité qu'il modifie les leis sur le commerce des boissons. L'obstacle est la tradition qui confère à des statuts comme l'Habeas Corpus une majesté particulière. Certes, l'absence de cette différenciation donne une souplesse qui présente d'énormes avantages à une époque de grands changements sociaux. Des idées neuves peuvent se frayer un chemin sans avoir à suivre la filière compliquée destinée à protéger les idées jugées fondamentales par une époque antérieure. Si l'Angleterre souhaite d'abolir le travail des enfants, ce changement peut s'effectuer directement, mais la volonté du Congrès américain est mise en échec par la Cour suprême. Le système anglais empêche le

^{4.} Duguir. Séparation des pouvoirs, p. 99.

judiciaire de décider de l'opportunité d'une législation dont les principes étaient ignorés de la génération qui fit la Constitution. Et il est évident que moins les tribunaux sont appelés à se prononcer sur une telle opportunité, plus ils se montreront enclins à garder le respect des citoyens.

Car il ne faut pas oublier qu'une grande partie de la législation réputée inconstitutionnelle par la Cour Suprême, ne le doit pas aux principes d'une stricte légalité théorique, mais à ce qu'on estime raisonnable. Or, l'essence de ce qui est raisonnable n'habite pas les nuages, mais se forme presque entièrement d'après les habitudes et les relaitons des hommes qui sont chargés de juger. Quelques hommes seront peut-être assez objectifs pour regarder au delà du cercle particulier de leur expérience limitée: mais la plupart s'y laisseront emprisonner à leur insu. M. le juge Braxfield n'eut jamais le moindre doute sur la culpabilité des radicaux écossais, non qu'il y eût commencement d'exécution susceptible d'être qualifié de crime, mais parce que son entourage ne partageait pas les mêmes opinions. M. le juge Grantham inculpa les pétitions électorales en croyant naïvement qu'un arrêt en faveur du candidat tory répondait aux nécessités de la justice 1. Les remarques des juges américains au cours des procès politiques des dix dernières années ont été plus souvent celles d'un avocat résolu à emporter la conviction que celles d'un homme anxieux de formuler un verdict impartial sur les faits de la cause². Confier au juge le pouvoir d'outrepasser la volonté législative, c'est faire du juge le facteur décisif de l'Etat.

En ce sens, une constitution écrite qui dirige si étroitement le pouvoir législatif me paraît une grande erreur. Car la constitution reflète toujours l'esprit du temps qui l'a vu naître. En général le juge sera mieux informé de cet esprit, plus attaché aux idées qu'elle reflète, qu'il ne le sera à une idéologie plus récente et plus nouvelle. Ses vues sur l'opportunité d'une législation économique n'ont pas plus de chances d'être justes que celles du législatif. Il n'y a donc point de bon sens à laisser prévaloir ses vues.

Mais, de même, il n'y a pas de bonnes raisons pour laisser le pouvoir législatif imposer sa volonté sur des sujets de première importance sans le moindre contrôle. Certaines notions sont tellement fondamentales qu'il est nécessaire de leur donner dans tout État une protection spéciale. On ne devrait pas toucher à la liberté de parole aussi aisément qu'à la patente. Les lois Ex post j'acto et les mises hors la loi sont sans exception vicieuses dans leurs principes aussi bien que dans leurs résultats. Les lois accordant des indemnités ne devraient pas être valables par la seule raison de la majorité. La loi martiale ne devrait pas être antidatée, comme dans la révolte du Pendjab en 1919, afin d'inclure des cas où il sérait difficile dans les circonstances normales d'engager des poursuites la législation qui vise à priver de ses droits une classe ou une confession spéciale est un outrage à l'ensemble des droits civiques. De tels pouvoirs

ne devraient jamais être accordés à un corps législatif sans être accompagnés des restrictions les plus sévères.

Je voudrais souligner de même, sur des questions telles que la période de durée d'une législature, qu'elle ne devrait pas pouvoir prolonger son existence. Elle ne devrait pas pouvoir adopter des mesures financières accordant à l'exécutif des fonds pour plus d'une année. Elle ne devrait pouvoir faire alliance avec aucune Église particulière. En un mot, elle ne devrait pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevrait pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevrait pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pas pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pas pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pas pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pas pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pas pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits pas pouvoir modifier le cadre fondamental de l'État que dans des condevraits particular de l'État que dans de l'état que dan

ditions spéciales, dont l'accès direct est difficile.

Cela me semble impliquer une constitution écrite. Des idées aussi fondamentales ne peuvent être laissées au hasard d'une majorité législative. L'action de la Cour Suprême dans des cas de liberté de parole a montré qu'une révision juridique ne constituait pas une sauvegarde suffisante; et la sphère que couvre la loi anglaise sur la Défense du Royaume montre qu'un exécutif puissant peut si bien balayer une législative que les libertés fondamentales deviennent le jouet de la toute-puissance exécutive. Il nous faut éviter d'une part l'autorité illiminée du Parlement, et de l'autre l'inaccessibilité extraordinaire de la Constitution américaine aux amendements. On trouve dans une constitution écrite susceptible d'amendements par une majorité des deux tiers de la législature un juste milieu approprié. Elle garantit les électeurs contre le danger de voir violer ses libertés. Elle empêche le judiciaire d'exercer autre chose qu'un contrôle limité sur la sphère politique. Elle fait place aux changements nécessaires qu'une opinion publique convaincue veut effectuer. On peut ajouter qu'une époque comme la nôtre, qui a vu des sauvegardes classiques du gouvernement représentatif battues en brèche de tous côtés, a besoin de se convaincre plus fortement de leur importance. Une révolution comme celle de Mussolini ne devrait pouvoir s'exprimer sous des formes constitutionnelles. La liberté est en tous cas une chose assez fragile pour avoir la sagesse de ne pas se laisser refouler aussi facilement qu'on a pu le faire ces temps derniers. Des hommes déterminés à imposer des changements de cet ordre par la violence s'y résoudront sans doute si nul autre moyen ne se présente. Mais, affirmons-le, il vaut mieux que leur effort soit franchement révolutionnaire que leur permettre de détourner la Constitution pour leurs desseins. On ne devrait pas, après tout, pouvoir prêcher l'athéisme de la chaire d'une cathédrale.

Dans un État fédéral, la situation est assez différente. Il ne s'agit pas seulement des problèmes exposés ci dessus, mais aussi de ces problèmes spéciaux qui ont trait à une répartition des compétences passablement plus rigoureuse que dans un État centralisé. Je ne crois pas les problèmes différents qualitativement; il importe autant que Manchester s'occupe de ses besoins particuliers que l'Alberta ou le Tennessee. Mais dans un État fédéral, la compétence peut s'étendre plus loin qu'ailleurs, et il faut y pourvoir spécialement. Là, il me semble que la leçon de l'expérience est assez nette. Une constitution écrite est la seule méthode permettant de garantir aux parties constitutives d'une fédération la direction effective des pouvoirs qui leur sont attribués; et la révision juridique de l'exercice de ces pouvoirs est la façon la plus certaine d'assurer le maintien d'un équilibre normal. Certes, la cour Suprême des États-Unis a merveilleusement réussi à tenir la balance égale entre les tendances centripète et

^{1.} Hansard, 4° série, vol. CLX, p. 370; 5° série, vol. XXII, p. 366.

^{2.} Cf. Les citations dans Chaffee, Freedom of Speech, passim.

^{3.} Dans les cas de Kitchtoo et de Satya l'ai, cf. la déposition dans O Dwyer contre Nair, mai 1924.

centrifuge; et les arrêtés comme ceux des cas Mc Cray contre États-Unis 1 d'une part, et Noble State Bank contre Haskell 2 de l'autre, montrent

toute l'élasticité prévue dans le système.

Mais il apparaît aussi qu'aucune première répartition de pouvoirs ne sera longtemps satisfaisante. Si l'on risque de trop généraliser en soutenant, avec le professeur Dicey, que le fédéralisme est toujours une étape sur la voie de l'unité, il n'en est pas moins vrai que les intérêts d'une nation-État en cours de développement nécessitent le réajustement confinu des pouvoirs attribués. Ceci a été clairement prouvé par les États-Unis. Le contrôle de la législation ouvrière par les États s'adaptait évidemment bien mieux à une époque pré-industrielle qu'à une époque où, comme actuellement, les conditions uniformes de fabrication résultent d'une industrie de masse. De même pour des questions comme la loi sur les Compagnies, sur les notes et factures, et dans un domaine tout différent les lois sur l'admission aux professions telles que le droit et la médecine. L'uniformité que peuvent obtenir des négociations entre les différents États est trop ardue pour tout sujet important. Essayer de l'obtenir par des moyens indirects, se servir de pouvoirs tels que la Clause du commerce, pour prendre l'exemple du travail des enfants, est une erreur, car c'est détourner les instruments fournis par la Constitution pour des usages illégitimes. Une fois de plus, ce qui ressort comme essentiel, c'est que l'on devrait pouvoir moralement parvenir à un amendement sans qu'il soit d'accès trop facile.

La méthode d'amendement américaine est, il faut le dire tout de suite, beaucoup trop difficile pour être satisfaisante. Elle se fonde sur la supposition que les zones délimitées par les frontières des Etats sont toujours eles entités réelles pour des fins d'administration créatrice. Ceci a pu être exact en 1787, mais ne l'est plus aujourd'hui. Et conserver les États pour feur donner le pouvoir effectif de promulguer des amendements, c'est par conséquent priver l'autorité centrale des moyens nécessaires à réaliser ses fins. Le procédé canadien de la désapprobation fédérale des actes des provinces n'est guère plus satisfaisant. Il suscite tout d'abord le problème très ardu des raisons de désapprobation, qui sont, dans chaque cas, des problèmes de politique uniquement susceptibles d'interprétation partiale; secondement c'est un pouvoir purement négatif, alors que ce qu'il faut, c'est une méthode de ngéociation positive3. Le système australien, qui prévoit le recours à l'opinion publique par un référendum4, pèche par le fait qu'il soumet à une masse sans discernement et mal éclairée un problème exigeant par sa nature d'être traité par des experts. La solution consiste à mon avis à permettre à l'autorité centrale de faire les adaptations requises à trois conditions : elle devra s'assurer une majorité des deux-tiers de l'assemblée législative en faveur de sa proposition; elle devra pouvoir la faire adopter par cette majorité dans deux sessions consécutives de la législature; et, au cas où les assemblées législatives des deux-tiers des États constituants présenteraient une protestation formelle contre la modification, elle devra s'assurer une troisième fois l'assentiment par un vote des deux tiers de la Législative centrale. Les avantages d'une telle méthode d'amendement ressortent clairement. Elle met le fardeau du changement sous le contrôle du corps chargé des intérêts nationaux; elle rend la période de changement assez lente pour empêcher toute proposition hâtive ou mal conçue d'aboutir directement au Code; et en pourvoyant les États constituants d'un moyen de protester suivi de conséquences, elle leur donne l'assurance que leur réclamation sera dûment examinée. Cette méthode, notons-le, n'empiète d'aucune façon sur le pouvoir de révision juridique; les tribunaux seraient toujours en droit de déclarer la législation particulière ou fédérale ultra vires. Mais une décision des tribunaux ne pourrait plus, comme elle le fait aux États-Unis, empêcher l'adoption de statuts appuyés sur l'opinion délibérée de la législative centrale.

J'ai dit plus haut que le problème de la répartition des pouvoirs dans un État fédératif différait seulement en quantité de celui d'un Etat centralisé. Dans la plupart des pays, les pouvoirs d'un gouvernement local sont sous le contrôle absolu de la législature centrale. A part l'Allemagne, presque toutes les autorités locales d'un État centralisé n'ont que des pouvoirs purement spécifiques; et ils ne peuvent obtenir un accroissement d'autorité qu'en persuadant la législature centrale d'adopter une loi spéciale leur conférant le pouvoir désiré. Ce système tel qu'il existe se défie indûment de l'expérience locale. Il empêche le groupement local de faire preuve d'initiative dans les sphères où les idées nouvelles non seulement sont appréciables en elles-mêmes, mais ajoutent à la responsabilité comme à l'attrait de la politique locale. Si la municipalité de Fulham veut organiser une buanderie municipale, je ne vois pas pourquoi il faudrait obtenir l'autorisation parlementaire; si Boston veut racheter ses lignes de tramways, elle ne devrait pas dépendre de la volonté de l'assemblée législative du Massachusetts. Dans toute répartition des pouvoirs d'un État centralisé, nous semblons donc avoir besoin de deux catégories d'autorité; nous aurons : a) des sphères sur lesquelles, à un point donné, le corps local doit porter son attention : b) des sphères dont le contrôle est délibé rément réservé à la législature centrale. Dans celles-ci, en fait, ce contrôle peut consister en inspections, l'administration réelle étant laissée, comme dans l'instruction en Angleterre, aux corps locaux. Mais dans le domaine restant, plus vaste est la masse d'initiatives laissée au corps local, plus fructueuse en sera sans doute la réalisation. La législature centrale pourra toujours amender la technique de la répartition entre l'exécutif central et les administrations locales. Mais je soutiens qu'elle ne devrait pas pouvoir facilement amender cette technique. La majorité requise pour le changement proposé devrait toujours être plus forte que dans le cas de la légistation ordinaire; car dans tout État, plus les besoins de la communauté ont des chances d'être satisfaits plutôt à la base qu'au sommet de la pyramide sociale, plus pleine et plus riche sera la vie de cette communauté. Normalement et dans l'ensemble, le contrôle central sera plus efficace: mais normalement et dans l'ensemble encore, ce contrôle n'éveillera jamais le degré d'intérêt pour la législation que peut s'assurer l'iniative

locale.

Il est utile ici de dire un mot de la répartition des pouvoirs au point de

^{1. 195,} U. S. 27.

^{2. 219,} U.S. 104.

^{3.} Keith. Responsible Government in the Dominions, 725-49.

^{4.} Moore. The Commonwealth of Australia, 597-606.

vue de la dévolution. On prétend de plus en plus, dans les discussions politiques, qu'il nous faut, outre les corps centraux et locaux, des corps intermédiaires qui se chargeront de contrôler les sphères intermédiaires, par exemple entre la Grande-Bretagne d'une part et Liverpool de l'autre. On peut prendre le cas de la Grande-Bretagne pour exemple. Le Parlement, dit-on, est accablé sous le poids de son travail parce qu'il doit sans cesse s'occuper de questions trop spéciales pour valoir la peine d'attirer son attention. De même que, à part les gouvernements locaux, les États-Unis possèdent quarante-neuf assemblées législatives qui s'occupent de leurs problèmes particuliers, l'Australie sept, et le Canada huit, la Grande-Bretagne de vrait en avoir au moins quatre, afin que la législative impériale puisse donner tout son temps aux seules questions essentielles. Il en seráit de même pour la France, en adoptant l'un des nombreux plans régionalistes proposés depuis peu. Le problème belge pourrait également se résoudre ainsi, puisque les Flamands et Wallons deviendraient autonomes pour les questions locales.

On peut admettre que l'élément nationaliste rend le problème belge tout à fait différent de celui de l'État centralisé normal, dont les parties constituantes ne sont guère séparées par un sentiment d'amertume. Mais dans ce dernier cas, l'analyse de détail révèle que la dévolution ne possède aucune simplicité a priori. L'analogie avec un État fédératif ne se justifie pas. L'Amérique, l'Australie et le Canada sont tous des continents plutôt que des pays. L'Allemagne offre des problèmes d'origine et de composition très spéciaux. La Suisse est une scène trop réduite pour offrir des points de comparaison. Et en tous cas, la pression exercée sur la législative fédérale normale n'est pas moindre que celle exercée sur le Parlement; ce qu'elle gagne dans la sphère limitée en question, elle le perd en intensité dans son domaine particulier. La pression est en somme le résultat naturel de la transformation d'un État négatif en État positif. De plus, quiconque étudie la liste des sujets que l'on propose d'attribuer aux législatures locales sera frappé de leur insignifiance relative 4. En mettant à part l'instruction, les prisons et la santé publique, la plupart n'occupe pas le vingtième du temps des parlementaires; et parmi les dernières, le logement et la préservation de la santé publique soulèvent des problèmes financiers si vastes que nulle législature locale ne pourrait les résoudre sans un contrôle central (donc un examen parlementaire) de ses décisions. Cette division du pouvoir, de plus, comporterait à chaque instant un examen juridique de la législation adoptée par les législatures subordonnées, et multiplierait beaucoup la besogne des tribunaux². Enfin, le nombre des fonctionnaires augmenterait énormément, car pour les fonctions actuellement exercées au centre, il faudrait un personnel au moins triple. Et l'on omet ici les questions secondaires comme la multiplication des élections pour lesquelles, à part le Parlement, on stimule si difficilement l'intérêt local. Certes, l'attribution de nouveaux problèmes, d'un genre surtout technique, à démêler n'affermira guère cet intérêt. C'est, il me semble, une vérité politique claire et générale que deux choses sont indispensables à une assemblée législative satisfaisante : d'abord, la législative doit posséder le pouvoir de résoudre des questions importantes, et ensuite, la position de membre particulier doit être entourée de considération. Ces deux conditions sont remplies par le Parlement de l'etat moderne : aucune, à mon avis, ne peut être remplie dans les législatures locales proposées. Car lorsque des problèmes vitaux comme l'instruction et le logement sont en jeu, j'ai montré que la question financière reporte le contrôle effectif à la législature centrale : et l'intérêt populaire pour les mesures de censure et pour les mesures ecclésiastiques a peu de chances de conférer au membre moven le prestige venant du pouvoir de traiter les grandes questions. La simple multiplication des centres territoriaux d'autorité ne peut contribuer à résoudre le genre de problèmes dont il s'agit ici. Il y a certes de véritables questions territoriales, et le problème des sphères mis à part, la double division en questions centrales et locales semble correspondre tout à fait à leurs besoins. Lorsque d'autres questions se présenterent, en s'apercevra, je pense, qu'elles entraînent des considérations différentes. La résolution centrôle actuelle des principes généraux est nécessaire. Or appliquer un principe général est une affaire non de territoire, mais de fonction. Dans l'avenir, il nous faudra trouver un moyen de rattacher les vraies unités industrielles à une législature centrale, comme nous lui rattachons les unités territoriales. La répartition du pouvoir entre ces unités et la tégislature ne soulève pas de problèmes très différents de ceux qu'on a discutés au début de ce chapitre. Mais il vaut mieux retarder la discussion de ces relations jusqu'à ce que nous ayons cherché à édifier nos institutions industrielles.

П

L'assemblée législative d'un État est choisie par le corps des citoyens. Comment ce choix se fait-il? Quelles seront les relations entre les personnes choisies et les électeurs qui les choissisent? J'ai montré ici antérieurement que l'État moderne démocratique ne possède rien d'autre que le suffrage universel des adultes. Chacun de ses membres peut en disposer pour réaliser le meilleur de lui-même; et il a droit au vote, en bonne logique, afin de pouvoir exprimer ainsi ce que son expérience le pousse à exprimer sur l'ensemble des affaires. Je ne prétends pas que le suffrage universel a des mérites pratiques qui le rendent essentiellement supérieur à d'autres systèmes. Mais, théorie mise à part, nulle épreuve aux fins d'exclusion ne semble utile pour aider à l'État à poursuivre son but. La propriété comme base de droit de vote limite simplement les intérêts de l'État à ceux des propriétaires. On ne connaît aucun moyen technique de faire des conditions d'instruction le synonyme de l'aptitude politique. L'exclusion parce qu'un homme a reçu des secours publics se contente de stigmatiser comme un crime la malchance économique. L'exclusion pour condamnation par les tribunaux n'est admissible que limitée à une gamme des fautes; mais ici-même, une limite de temps devrait fonctionner, car nous ne désirons évidemment pas empêcher un Jean Valjean de jouer tout son rôle dans la

^{1.} Conference on Devolution (Cmd. 692), 1920, appendice III, pp. 16-17. Voir Henderson et Laski dans Economica. mars 1925; et Chiao, Devolution in Great Britain, (1922).

^{2.} Même si le plan Murray Mac Dovald (ibid., p. 13) de référence au comité juridique est adopté, et il n'empêche pas les particuliers de recourir aux tribunaux.

vie civique. Folie et troubles mentaux sont bien entendu bien différents. Dans ce cas, l'exclusion se fonde sur la simple raison que l'expression du meilleur *moi* est, dans n'importe quel sens social, impossible.

Mais les électeurs doivent s'organiser pour choisir. Une population adulte entière ne peut choisir, sur une longue liste, ceux qu'elle préfère. Il est évident qu'une relation locale d'un genre quelconque doit se développer entre le membre d'une législative et ses mandants. Quelle devrait être cette relation? Dans l'ensemble, nous avons le choix entre deux systèmes. Ou bien nous pouvons avoir des districts électoraux égaux, chacun élisant un seul membre; ou bien nous pouvons avoir des unités de zones plus vastes, égales, chacune élisant un certain nombre de membres selon une représentation proportionnelle.

Ce qu'il faut comprendre dès l'abord, c'est que le membre d'une législature ne sera élu que comme membre d'un parti ou d'un groupe. La vie de l'État démocratique est fondée sur le système des partis, et il importe de discuter immédiatement le rôle joué par les partis dans l'organisation des affaires. On peut dépeindre ce rôle brièvement en disant que les partis organisent les questions sur lesquelles les gens doivent voter. Il est évident que, dans le bouillonnement confus de l'État moderne, il faut choisir certains problèmes comme plus importants que d'autres. Il faut les choisir pour leur importance et en présenter des solutions que puissent accepter les électeurs. C'est cette tâche de sélection qu'entreprend le parti. Il agit, selon l'expression de M. Lowell, comme courtier des idées. De la masse des opinions, des sentiments, des croyances qui meuvent les électeurs, il choisit ceux qu'il juge devoir rencontrer l'assentiment général. Il envoie des personnes plaider sa propre opinion sur leur signification. Il expose cette opinion comme la question sur laquelle l'électeur doit décider. Son pouvoir lui permet de proposer à l'élection des candidats prêts à s'identifier avec ses vues. Puisque ses adversaires en feront autant, les électeurs pourront ainsi voter en masse et une décision, autrement chaotique, deviendra quelque peu cohérente et organisée.

On a passé beaucoup de temps à essayer d'expliquer l'origine des partis. Pour certains, ils sont nés du contraste naturel entre ceux qui tiennent à l'ordre ancien et les partisans de la nouveauté. Pour d'autres, ils proviennent de l'instinct de lutte des hommes. Toutefois, il est clair qu'aucune explication simple ne suffit. Il existe un conflit de volontés dans la société, et ce conflit est réglé par la décision de la masse intermédiaire, qui n'est fermement convaincue de la vérité d'aucune cause générale. Pour se concilier son appui, il faut publier ses vues. Le système des partis est la méthode naturelle pour arriver à ce but. Leur forme dépend dans une large mesure des conditions à tout moment donné. Ils peuvent se grouper autour des questions religieuses, comme dans la France du xvrº siècle; ils peuvent se grouper autour des questions économiques, comme dans l'Angleterre d'aujourd'hui. Naturellement, ils éveillent l'instinct de combat; naturellement aussi, les solutions radicales attirent les jeunes. Ce qui est au moins certain, c'est que sans les partis nous ne posséderions aucun moyen efficace d'engager la décision populaire afin d'assurer des solutions capables d'être interprétées comme politiquement satisfaisantes.

Dire que les partis sont naturels, ce n'est bien entendu pas dire qu'ils

sont parfaits. Ils souffrent de tous les maux du séparatisme de groupes dont j'ai parlé dans un chapitre précédent. Ils déforment les questions qu'ils proposent. Ils causent parmi les électeurs des divisions qui représentent très superficiellement la façon dont l'opinion se répartit en fait. Ils garantissent, au mieux, une loyauté incomplète et compromettante. Ils faussent la perspective des sujets qu'ils créent. Ils édifient autour des personnes une obéissance qui devrait aller aux idées. Ils bâtissent sur l'inconscient et ils forcent le jugement des hommes à se mettre au service de leurs préjugés. Cependant, quand on aura formulé la dernière critique des partis, les services qu'ils rendent à un État démocratique n'en resteront pas moins inestimables. Ils empêchent les fantaisies populaires de se frayer un chemin jusqu'au Code. Ils sont l'obstacle le plus solide que nous possédions contre le danger de dictature. Surtout, ils permettent aux électeurs de choisir entre des alternatives qui, si elles ne sont au mieux qu'une dichotomie artificielle, restent la seule méthode satisfaisante d'obtenir un gouvernement. Car sur presque toûtes les questions de l'etat moderne, les millions compacts de votants ne peuvent faire plus qu'accepter ou rejeter les solutions proposées. La scène est trop vaste pour permettre aux nuances délicates de la distinction quantitative de mettre leur empreinte sur l'esprit public. Il a rarement le loisir et la culture nécessaires pour faire plus qu'indiquer la tendance générale de sa volonté. C'est dans l'élaboration des lois que doivent s'effectuer les ajustements plus subtils.

Si telle est la vérité, il s'ensuit qu'un système politique est d'autant plus satisfaisant qu'il est capable de s'exprimer par les antithèses de deux grands partis. Chacun peut posséder une certaine variété d'opinions. Tous deux peuvent échouer à attirer dans leurs rangs d'autres que cette minorité active prête à se vouer à la politique. Mais la supériorité d'un système bipartite sur des groupes multiples réside surtout dans le fait que c'est la seule méthode permettant au peuple, en période électorale, de choisir directement son gouvernement. Il permet à ce gouvernement d'amener sa politique jusqu'au Code. Il fait connaître et rend intelligibles les résultats de son échec. Il amène aussitôt le gouvernement opposé. Le système de groupes signifie toujours que nul gouvernement ne peut se constituer avant que le peuple ait élu l'assemblée législative. Il signifie que l'exécutif représentera un ensemble général non d'opinions, mais de doctrines qui compromettent leur intégrité pour l'amour du pouvoir. Il signifie aussi des administrations de courte durée, puisque les remaniements des groupes pour renverser le gouvernement sont l'exercice le plus intéressant que puisse se permettre la législative. Les administrations éphémères signifient toujours qu'aucune politique cohérente ne peut être réalisée. Si le système des groupes réfléchit sans doute plus exactement la manière dont l'opinion populaire se divise, il est en pratique funeste au gouvernement. Car l'administration nécessite avant tout l'absence d'incertitude. Un executif doit pouvoir deviser son chemin, sans interruption, vers une politique méthodique. Cela implique une majorité, parce que cela implique un gouvernement fort. Autrement, une législative est tellement maîtresse de l'exécutif que ce dernier ne peut tenter de vastes mesures, et le temps qui devrait leur être consacré l'est à manœuvrer pour atteindre des positions perdues aussitôt qu'occupées.

191

Ainsi formulé, tout système électoral devrait répondre à quatre considérations générales. Il devrait permettre à l'assemblée législative de représenter les opinions de la majorité et de la minorité sur toutes les grandes questions d'intérêt général. Il n'a pas besoin et même, s'il doit aboutir, il ne peut pas personnifier le courant d'opinion total avec une précision mathématique. Il doit permettre à tous les groupes de se faire entendre; mais il est obligé de limiter le choix populaire aux groupes principaux pour rendre la besogne du gouvernement cohérente et continue. Secondement, les districts qui élisent les membres de la législature doivent être assez restreints pour que les candidats puissent être véritablement connus et, après l'élection, qu'ils se tiennent en contact avec leur mandants, afin qu'une relation personnelle se développe entre eux. Il doit troisièmement exister entre les élections un moyen de mettre un frein au résultat d'une élection générale en révélant les tendances des votants: ceci. peut on ajouter, est admirablement assuré en Angleterre et en Amérique par la méthode des élections complémentaires. Quatrièmement, ce système doit être organisé de telle sorte que les votants soient en contact aussi direct que possible avec le gouvernement au pouvoir. Ils doivent sentir qu'il est de leur choix, et que c'est en tant que gouvernement qu'il se présentera à leur examen quand expirera la fin de la législature 1.

Pour ces raisons, nous rejetons le système de la représentation proportionnelle qui cherche à obvier à ses défauts par le principe majoritaire. Je ne peux m'étendre ici sur les arguments qui militent en sa faveur; qu'il suffise de montrer les raisons générales de ce rejet. Elles sont surtout. remarquons-le, de caractère pralique. Nous serions obligés de substituer aux circonscriptons actuelles de grandes circonscriptions à membres multiples. Par là, nous augmenterions la complexité du choix, et accroîtrions le pouvoir des organisateurs professionnels de la politique. Nous détruirions tout espoir de relations personnelles entre le membre et ses mandants: il deviendrait un article d'une liste, adoptée uniquement pour des raisons de parti. Nous aurions un gouvernement faible, sans ce corps de soutien qui lui permet de réaliser un programme. Nous multiplierions le nombre de fantaisies qui parfois obscurcissent le contact des questions réelles. Nous ne pourrions avoir des élections complémentaires, preuves des changements d'opinion; et nous encouragerions tous les dissidents d'un parti à rechercher cette structure indépendante qui aboutit finalement au système de groupes. Par là, nous reporterions le lieu où se constituent les gouvernements de l'ensemble du pays aux recoins plus obscurs de l'assemblée législative. Nous diminuerions, ce qui n'est pas moins grave, la responsabilité du membre individuel en renforçant son sentiment que quoi qu'il tente de faire, les organisateurs des partis qui ont soutenu la liste des candidats pourraient assurer son élection. Toute cette complication du mécanisme électoral, à mon avis, aboutira fatalement à un déclin de l'intérêt civique pour la politique.

Que présente le système proportionnel en compensation de ces défauts? On prétend qu'il parviendra à une meilleure représentation de l'opinion nationale qu'actuellement. Mais en fait, il est peu de nuances de l'opinion

nationale qui ne trouvent à s'exprimer dans une assemblée législative; et en mettant les choses au mieux, la variété est obtenue par un sacrifice assez douteux. On dit aussi que ce système offre aux indépendants des possibilités à peu près inexistantes aujourd'hui. Je ne crois pas que cette opinion soit fondée. Car dans la vaste organisation qu'entraîne ce systeme, ce qui importe, ce n'est plus le candidat individuel, mais l'impression totale produite par la liste dont il fait partie. A ce point de vue, plus indépendant est un candidat, moins la liste aura de chances de donner aux électeurs une impression ferme; et la tendance du chef de parti sera de choisir pour candidats des hommes peu enclins à modifier la routine ordinaire. Je voudrais aussi souligner que croire à la non représentation de la minorité dans la circonscription à membre unique alors que le système proportionnel évite-ce danger est une opinion également sans fondement. « L'horizon d'une minorité, comme le montre bien M. Finer, ne se limite pas aux frontières d'une organisation. » On ne gouverne pas en présentant à une assemblée législative une alternative à accepter ou à rejeter en bloc. Le procédé du prêté pour un rendu qui se pratique là permet à toute minorité organisée d'exprimer ses opinions, d'exercer sur la pression totale un effort qui aboutisse à une mesure donnée. Les décisions politiques ne se prennent pas suivant un système arithmétique de dénombrement de votes. Plus importante est la pression des influences qui s'exercent lors de l'élaboration des lois. Et les opinions minoritaires y trouvent des institutions adéquates à exprimer leurs opinions et leurs désirs.

Il faudrait dire un mot d'un aspect du système que l'on néglige trop. Dans une circonscription à membre unique, dit-on, je puis ne pas trouver le candidat que je désire appuyer. Mais ceci peut aussi arriver dans une circonscription à membres multiples, et tandis que dans le district à membre unique je puis apporter tout le poids de mon vote au parti que je désire voir arriver au pouvoir, dans l'autre je ne peux donner qu'une fraction de ce poids, et les moindres préférences que q'exprime ne sont pas du tout proportionnées au désir positif que je puis éprouver. On peut parler en faveur du vôte alternatif dans la circonscription à membre unique où existent trois partis nettement permanents. Mais là même, il n'y a pas de relation réelle entre les votes exprimés: et le système pout aboutir au choix du pis-aller, plutôt qu'à l'homme autour duquel s'est groupée une opinion véritablement forte. Il implique le danger que plus grand est le nombre de candidats qui s'attachent à des questions spéciales, plus il sera probable que l'assemblée législative sera composée d'atomes s'ils sont élus, et s'ils échouent, qu'ils feront échouer les efforts de leurs partisans pour se mettre en contact avec le gouvernement du jour.

On peut faire à cet égard une remarque finale. Il est peu probable que les difficultés de l'Etat moderne soient telles qu'on ne puisse y remédier sérieusement par des seules réformes du mécanisme électoral. Ces difficultés ont surtout un caractère moral. Nous les règlerons plutôt par l'élévation du niveau d'intelligence populaire et par la réforme du système économique qu'en faisant choisir selon un volume d'opinions minutieusement gradué. La représentation proportionnelle, là où elle a été essayée, n'a pas amélioré sensiblement les niveaux de la vie publique.

^{1.} Voir le parfait exposé de tout ceci dans la brochure du Dr H. Finer, The Case against Proportional Representation (Fabian Society, 1924).

En Belgique, elle a tendu à éliminer l'indépendance. En Suisse, elle a tellement multiplié les groupes que nulle opinion cohérente n'a pu s'en dégager. Ceci implique toujours un gouvernement faible, et celui-ci sousentend finalement un gouvernement irresponsable. Les minorités peuvent être sûres d'une représentation raisonnable dans l'État tant qu'elles peuvent articuler leurs opinions et leur donner un pouvoir d'impulsion. En général, le système des deux partis donne dieu à un conflit assez aigu pour les préparer tous deux à adopter des idées susceptibles de popularité. La pénétration des partis, plutôt que la création de groupes, est donc la voie suivant laquelle les idées doivent se mouvoir normalement. Il peut certes venir une époque où l'assimilation apparaîtra impossible, et où le seul chemin vers la réalisation mènera à l'appel indépendant aux électeurs. C'est ce qui s'est passé par exemple en Angleterre avec le parti travailliste depuis 1906. Mais la preuve de la compétence du parti travailliste résidera, comme chez tous les révoltés, dans sa possibilité de créer un nouvel équilibre bipartite.

III

Un État divisé en districts électoraux égaux, chacun élisant un seul membre à l'assemblée législative, telle semble donc être la leçon de l'expérience historique. Quelles devraient être les relations entre le membre et ses électeurs? Il faut d'abord mettre un terme à une opinion funeste à la qualité d'une législature. Nulle circonscription ne devrait limiter son choix, comme aux États-Unis, à un de ses habitants. Il n'est rien qui encourage plus sûrement l'esprit de paroisse. Il n'est rien qui amène plus un membre à se prêter au service d'intérêts fâcheux que l'assurance de voir sa carrière politique finir s'il échoue. De plus, c'est par ailleurs un sérieux gaspillage. L'aptitude à diriger un État ne se répartit pas avec une exactitude mathématique sur toutes les divisions électorales. New-York a des chances d'avoir plus de gens capables de jouer un rôle important au Sénat que le Délaware ou le Nevada. Une théorie assimilant la défaite à l'exil permanent de fait n'augmente pas les avantages d'une communauté. Tant mieux si M. Gladstone, battu à Oxford, trouve un refuge en Lancashire, et si M. Churchill va de Manchester à Dundee. Toute autre opinion sous-estime de telle façon l'importance d'une direction politique expérimentée qu'elle permet de baser sur une superstition crédule le fait que tous les hommes se valant plus ou moins par le talent, la composition d'une législature n'a pas une très grande importance. C'est une erreur si profonde que la moindre cause du respect déclinant pour le Congrès des Etats-Unis, par exemple, n'est pas son impossibilité de renfermer les chefs naturels du peuple. Plus vaste est la sphère du choix électoral, meilleur sera sans doute le fonctionnement des institutions publiques.

On a parfois suggéré qu'un membre de l'assemblée législative doit être soit un délégué, soit un représentant, qu'il doit soit voter suivant ses instructions, soit utiliser son jugement au mieux sur les questions qu'il est appelé à résoudre. C'est établir, en fait, une opposition absolument fausse. Car nul membre ne peut exposer ses opinions totales, en partie

parce qu'il n'en a pas le temps, en partie parce que de nouvelles questions se posent forcément. Et sur ces nouvelles questions, il ne peut consulter ses mandants, article par article, de manière à leur arracher un jugement délibéré. Toute circonscription a droit à l'expression la plus complète possible de l'attitude générale d'un membre. Elle a le droit de connaître ses opinions sur les questions du jour. Tout électeur peut normalement demander des explications sur ses actes politiques. Mais un élu n'est pas le serviteur d'un parti de la majorité de sa circonscription. Il est élu pour faire de son mieux selon son intelligence et sa conscience. S'il n'était qu'un délégué auquel un groupement politique donnerait des instructions, il cesserait d'avoir une morale ou une personnalité. Certes, il ne doit pas être élu comme libre-échangiste pour voter aussitöt pour un tarif protecteur. Ses opinions doivent être suffisamment logiques, et l'accomplissement de sa tâche assez rapide. Nulle circonscription n'a le droit d'attendre d'autres services que ceux-là, et une circonscription qui fait confiance à son représentant s'apercevra qu'en somme il l'en récompense largement. L'explication classique de Burke 1 sur les relations est aussi vraie aujourd'hui que lorsqu'elle fut donnée pour la première fois aux électeurs mal informés de Bristol.

Mais à mon avis, il faut encore une garantie. Une circonscription mécontente du membre qu'elle a choisi peut toujours l'écarter à l'élection suivante. Si, comme aux États-Unis, deux années s'écoulent entre les élections, un choix malheureux n'aura guère de conséquences graves. Mais, je le démontrerai plus loin, deux années sont un laps trop court pour une législative; elle ne peut espérer, pendant ce temps, traduire une politique d'envergure en lois. Une période de cinq années semble beaucoup plus appropriée, et en cinq ans les électeurs peuvent éprouver le désir de marquer un mécontentement délibéré soit du membre lui-même, soit du gouvernement qu'il soutient. Ils devraient, il me semble, disposer des moyens de faire sentir cette opinion.

Je crois donc que notre mécanisme électoral gagnerait à s'annexer une forme quelconque du procédé connu sous le nom de révocation. Ce ne devrait pas, certes, être une arme facile à manier. Si tel était le cas, le membre se transformerait aussitôt en un délégué vivant à l'ombre d'une épée de Damoclès particulièrement effrayante; et fort probablement la chute de l'épée serait manœuvrée par les éléments les moins recommandables de la circonscription. Mais on peut avoir des garanties suffisantes. donnant aux électeurs l'usage d'un frein plus accessible à la fois au membre et à son parti que ne le permet le système actuel. Évidemment. nulle révocation ne devrait fonctionner avant qu'une année se soit écoulée depuis l'élection première du membre; et on ne devrait pas non plus v avoir recours à moins d'un an de la fin d'une législature. Elle jouerait donc pendant les trois ans où un Parlement, par exemple, est bien en forme et élabore les mesures par lesquelles on le jugera plus tard. Certes, on ne tentera une révocation que si la demande s'appuie sur l'opinion de la moitié des électeurs au moins. Ils auraient alors le droit de faire une pétition pour une élection complémentaire dans la circonscrip-

^{1.} Discours aux Electeurs de Bristol. Œuvres (édition de 1815), vol. III, pp. 41 et suiv.

tion, mais par cette élection les votants décideraient si oui ou non ils désirent conserver les services de leur membre. Celui-ci ne devrait être révoqué que si une proportion des deux tiers des votants désiraient un changement. Sous cette forme limitée, la révocation ne s'appliquerait qu'à des cas extrêmes, et elle aurait le grand mérite d'attirer l'attention d'un État dans son ensemble sur le problème en question. Elle n'affecterait pas le membre qui accomplit réellement son devoir, à moins que le parti qu'il défend n'aille contre la tendance générale de l'opinion. A cet égard, il servirait d'indice précieux du destin qui se vérifierait aux élections générales suivantes. La révocation ainsi utilisée n'est pas une preuve de méfigice à l'égard du gouvernement représentatif, mais un moyen d'avertir la législature qu'il lui faut gagner la confiance 1.

La croyance s'est répandue que le référendum et le droit d'initiative offrent un mécanisme électoral précieux. Ceux-ci correspondent à un désir, négatif et positif, d'assurer l'expression directe de l'opinion publique sur certaines questions, distinctes des opinions politiques générales et vastes obtenues par un renouvellement du pouvoir législatif. Le référendum comme le droit d'initiative ont maintenant un passé important, surtout en Suisse et aux États-Unis; et il s'est rencontré des penseurs assez enthousiastes pour y trouver la guérison des maux du gouvernement démocratique. Ils proviennent sans doute de la méssance croissante des législatures qui est un trait politique essentiel du demi-siècle dernier. Ils possèdent de plus une certaine plausibilité superficielle Si la volonté populaire doit prévaloir, il ne semble pas déraisonnable de l'édifier sur une base logique faisant place à l'expression directe de cette volonté. Donc, chaque fois qu'un corps d'électeurs considérable désire ou refuse

un changement particulier, il devrait pouvoir faire voter pour tenter de voir sanctionner ses opinions.

194

Toute discussion de ces méthodes doit se baser sur l'expérience de leur onctionnement plutôt que sur des principes. Il est clair, tout d'abord, qu'elles n'ont mené à aucun grand changement; au contraire, elles ont, comme l'ont remarqué quelques uns de leurs défenseurs les plus ardents, plus de chances de s'allier les forces conservatrices que les forces de progrès de la société. Elles suscitent rarement beaucoup d'intérêt populaire; en moyenne votent sur ces questions la moitié des personnes environ qui voteraient dans une élection générale. Fréquemment, en effet, le nombre des votants est si restreint qu'il est difficile, d'après le nombre de ceux qui s'abstiennent, de savoir s'il existe même une opinion publique sur la question. Il ne semble pas que le gouvernement direct ait apporté une grande différence, pour l'amélioration ou pour le contraire, à la qualité de la législature. Un grand nombre de mesures soumises à la décision populaire porté l'empreinte de l'enthousiaste dénué de sens pratique, qui a subi des rebuffades de la législature. En ce qui concerne le fonctionnement réel du gouvernement direct, il n'y a pas de raison de supposer qu'elle puisse offrir aucune contribution spéciale à nos problèmes.

If ne faut pas, à mon avis, en chercher bien loin les causes. Le nombre

des questions spéciales susceptibles d'une décision populaire par le vote en masse est très restreint. Car ce qui en général est important dans les questions soulevées, ce n'est pas la simple opportunité d'une réponse affirmative ou négative, mais la question beaucoup plus complexe de l'opportunité d'une solution particulière formulée dans ses termes légaux les plus complexes. Il n'est pas difficile de demander à quelqu'un s'il est pour ou contre le protectionisme; mais on ne recueillera en aucun sens une véritable opinion publique en soumettant un tarif par articles à l'acceptation ou au rejet. On peut dire qu'on est faveur de l'autonomie des Dominions pour l'Irlande; mais les formes où s'incorpore ce désir sont si variées qu'on peut refuser d'accepter la forme particulière proposée comme une réalisation adéquate de ce désir. En fait, la difficulté qu'entraîne le gouvernement direct est en fin de compte que, par nature, c'est un instrument beaucoup trop élémentaire pour faire place aux distinctions délicates inhérentes à l'art du gouvernement. On peut amender et modifier dans une assemblée législative; on ne peut le faire si l'assemblée compte des millions de membres. La plupart des législations consiste en un principe incorporé à une masse de détails administratifs. Le principe peut être relativement simple, mais il est rarement digne d'éloges, sauf selon les clauses qui lui confèrent sa substance. Et ces clauses impliquent presque toujours des connaissances techniques que des électeurs non différenciés ne peuvent espérer posséder.

Et ce n'est pas tout. Il existe de nombreux sujets de première importance sur lesquels, d'après leur nature, on ne peut se faire une opinion qu'après un examen long et ardu. Le public peut s'entendre en principe sur la nationalisation de la production électrique; mais il n'entreprendra pas les recherches nécessaires pour en comprendre les méthodes d'application. Plus la législation doit être satisfaisante, plus elle dépend du rapport de ses principes à son fonctionnement technique; et ceci est forcément du ressort des experts. Deux autres considérations entrent en jeu: on constatera en général que c'est là où les tendances vers un gouvernement direct sont le plus accentuées que l'assemblée législative reçoit le moins de considération. Mais en fait, le remède à une législature peu satisfaisante n'est pas de multiplier les rouages. C'est là un problème moral, où les restrictions mécaniques sont déplacées. Secondement, il est certain qu'un gouvernement direct suppose dès l'abord que l'administration est une affaire simple, sur laquelle tout électeur peut, presque sans effort, posséder des convictions. Quiconque lit le recueil annuel des lois de tout Etat moderne constatera l'inexactitude de cette opinion. Et le nombre de gens assez intéressés pour voter sur les questions techniques posées n'est jamais si élevé qu'il justifie ces propositions théoriques d'un gouvernement direct. Je ne veux pas affirmer que leur application pourrait détruire le sens de la responsabilité dans une assemblée législative : ceci impliquerait qu'on s'en rapportera au peuple beaucoup plus fréquemment que le cas ne s'en présentera; mais je crois que les partisans du gouvernement direct appartiennent à ce groupe d'enthousiastes doués de la conviction touchante qu'il existe quelque part un remède aux maux politiques, vraie panacée à l'usage. Cela n'est vrai qu'en adoptant pour panacée véritable l'élévation des niveaux moral et intellectuel de la masse des électeurs.

^{1.} Pour le commentaire opposé à la révocation, voir Lowell. Public Opinion and Popular Government, p. 147.

Que peuvent alors faire les votants entre les élections générales? Nous avons rejeté le gouvernement direct, et accepté la révocation limitée comme une méthode à utiliser seulement en désespoir de cause. Quant aux individus, il faut, je crois, admettre qu'ils ne peuvent pas faire grand chose. Le monde est maintenant trop vaste et trop complexe pour que l'activité de l'homme moyen puisse en affecter l'œuvre sérieusement. Un homme d'État distingué ou un penseur éminent peuvent certes suseiter des discussions influentes; la lettre de Lord Lansdowne sur la guerre, le livre de M. Keynes Les Conséquences économiques de la paix, ont tous deux été, chacun à sa façon, des événements historiques. Mais dans l'ensemble, une action entraînant des conséquences est une action organisée, et celle-ci signifie le développement de rapports avec des fonctions particulières plutôt que générales. Ceci souffre au moins une exception. Il est à mon avis possible de mieux adapter l'activité des partis politiques à leurs simples membres qu'on ne le fait actuellement. Nul ne peut manquer d'être impressionné par le contraste entre la manière dont les partis libéral et conservateur ont respectivement adopté le Home Rule et la Réforme douanière, et la façon dont se sont formulés les buts du parti travailliste britannique. Dans le premier cas, la volonté d'un chef s'est pratiquement imposée à ses partisans sans que ces derniers pussent faire autrement qu'accepter sa politique, ou, comme M. Goschen et M. Churchill, quitter le parti. Dans le dernier exemple, par un mécanisme compliqué de conférences et de comités consultatifs, il se fait un échange d'idées constant entre les chefs et les membres, ce qui offre à toute opinion organisée la possibilité sinon de se faire adopter, au moins de s'y efforcer. L'articulation en est, bien entendu, imparfaite, et s'environne toujours d'une limitation occulte due à l'influence de la personnalité. Mais je ne crois pas qu'on puisse douter que le parti travailliste britannique ait découvert une méthode par laquelle les partis peuvent mieux répondre que dans le passé à la volonté de leurs simples membres.

Hors du parti, c'est dans d'autres directions qu'il faudra chercher le domaine essentiel des électeurs. Ces directions peuvent se diviser en trois groupes. Il y aura d'abord diverses associations de propagande concernant des questions particulières. Elles insisteront, comme maintenant, sur l'abolition de la vivisection, le traitement convenable des indigènes dans les pays attardés, la simplification de l'orthographe, en somme sur les desseins innombrables qu'une société comme la nôtre sert à susciter. Il y aura ensuite des associations d'hommes sous leur aspect de producteurs, d'ingénieurs, de médecins, de professeurs, de mineurs. Celles ci s'occuperont de faire pression sur les assemblées législatives pour obtenir les remèdes particulièrement appropriés aux problèmes généraux de leur profession. Mais, je le maintiens plus loin, leur activité semble moins qu'à présent devoir se dérouler sur le plan directement politique, et micux viser à influencer les corps particuliers occupés à réglementer leur profession. En d'autres termes, leur effort se concentrera dans un champ plus étroit qu'aujourd hui; et ils atteindront l'assemblée législative par l'intermédiaire des institutions professionnelles plutôt que par un appel direct. C'est dans le troisième groupe qu'à mon avis nous pourrons trouver un développement plus grand d'activité. De même que les groupes de producteurs s'associent pour défendre leurs intérets particuliers, de même, mutadis mutandis, il est possible aux groupes locaux et nationaux de consommateurs de s'associer pour des buts analogues. Des exemples illustrerent peut-être cette idée. Il n'existe pas au monde de raison qui empêche les usagers du téléphone de s'associer, comme en France i, pour surveiller le fonctionnement du service. Ils pourraient veiller à ce que l'on utilise convenablement les dernières inventions. Ils pourraient insister pour que les réclamations soient suivies d'enquêtes satisfaisantes. Ils pourraient étudier les prix de revient. Ils pourraient envoyer leurs inspecteurs vérifier la bonne marche du service. Ils pourraient s'assurer des représentants au conseil des téléphones aux P. T. T., lorsque le téléphone est nationalisé comme en Angleterre, ou, en cas d'entreprise privée du téléphone, ils pourraient nommer un comité consultatif qui travaillerait avec la compagnie propriétaire au développement du service.

De même pour une fonction comme les Assurances Nationales contre la maladie. A présent, en Angleterre, les comités d'assurances sont la seule garantie de l'assuré que ses intérêts sont bien gérés; et il est vraiment rare qu'un plaignant soit en situation d'exposer pleinement son cas, ou de mettre à l'épreuve la justesse de l'enquête effectuée. Mais si nous avions une association d'assurés, avec son personnel réglementaire et ses inspecteurs propres, la situation serait toute différente. On pourrait faire faire une enquête par des personnes chargées de protéger le plaignant. On pourrait assurer un niveau de service plus élevé par une surveillance suffisante de la profession médicale. On pourrait veiller à ce qu'aucun médecin n'accepte plus de malades qu'il ne peut en soigner convenablement. On pourrait agir en tant que conseil dans les appels faits aux Commissaires aux assurances. On pourrait veiller à ce que tous les assurés

recoivent les avantages auxquels ils ont droit.

Dans une sphère toute différente, prenons le service des beaux-arts de l'État moderne. Actuellement, les galeries de peinture nationales et les musées sont dirigés par des administrateurs parfois éminents, mais rarement compétents pour la tâche particulière que cherchent à réaliser les institutions. En Angleterre, nous choisissons généralement nos administrateurs parmi les nobles de bonne volonté qui désirent être connus comme pretecteurs des arts; en Amérique, on a coutume de choisir des personnes susceptibles de doter l'institution de nouveaux trésors. Si, surtout dans le cas des galeries et des musées locaux, nous possédions des associations de gens à qui importent les bienfaits de l'art dans la vie, nous pourrions empêcher la galerie d'être, comme cela arrive souvent, le mausolée de l'art officiel. D'une part l'association pourrait chercher ellemême à acheter des spécimens, de l'autre elle pourrait faire la critique des achats, de la disposition des objets, de la façon dont l'institution est utilisée. Elle pourrait nommer des délégués au conseil de direction de l'institution. Elle pourrait demander à des experts distingués, surtout de l'extérieur, il faut l'espérer, de rendre compte de la marche de l'institution. S'il arrivait jamais qu'un État démocratique parvienne à comprendre l'importance des théâtres nationaux et municipaux, il y aurait là encore

^{1.} Je crois qu'il s'est récemment formé (1921) une association analogue en Grande-Bretagne.

un champ d'utilisation. Le même pour les Universités. On ne voit pas pourquoi les anciens étudiants d'Oxford, de Cambridge ou de Manchester ne s'organiseraient pas pour rendre service à leur Alma mater comme le font les étudiants des Universités américaines. A la condition fondamentale qu'ils ne tenteraient pas de critiquer les opinions enseignées, il est peu d'aspects de la vie universitaire où leur aide et leurs suggestions ne seraient pas utiles; et là encore, la nomination de délégués au conseil de direction des universités établirait un lien précieux avec le monde extérieur.

Il est peu de services utilisés par le public qui ne soient susceptibles en quelque manière d'une organisation de ce genre. Les avantages en sont triples. Elle offre un canal où s'épanche l'opinion, et cela non sans utilité, semble-t-il. Elle nous permet d'avoir un contrôle extérieur sur la qualité de l'effort fourni par le service en question. Elle met un terme à la situation sans issue laissant l'usage des services s'arranger de son mieux des commodités qu'il lui est pratiquement impossible de contrôler. Et ces résultats ont pour mission générale et évidente de former une opinion qui affecte directement l'effort des partis politiques et, à travers eux, de l'assemblée législative. Elle est influencée d'en-bas en ce sens que les associations font exprimer leurs vues par les partis politiques; elle est influencée d'en haut en tant qu'elles s'assurent une liaison organique avec l'exécutif. Cette dernière tâche n'est pas impossible. Déjà l'administration moderne constitue des comités consultatifs dans lesquels siègent les partis. Au Ministère du Ravitaillement en Angleterre, pendant la guerre, le Conseil des Consommateurs a rendu des services précieux en offrant aux officiels un corps sur lequel on pouvait expérimenter une politique proposée avant de la réaliser dans le pays1. Nous devrions universaliser cette expérience pour toutes les branches administratives où elle pourrait se montrer féconde. Car plus nous pouvons convaincre le corps des citoyens de l'intérêt qu'ils ont à suivre la politique, meilleur sera sans doute le résultat de l'effort politique.

En supposant toutefois que cette organisation s'accompagne d'une élévation des niveaux de l'instruction générale, il est inutile d'envisager un immense accroissement de l'intérêt porté à la technique politique sans une connaissance assez précise de ce quelle implique. Nous ne pouvons pas intéresser les hommes à ce qu'ils ne sont pas préparés à comprendre. Aujourd'hui, pour la grande majorité des électeurs, la politique est une masse d'évènements mystérieux basés sur des règles et des idées qu'ils croient, bien à tort, très éloignées de leur vie ordinaire. Il faut détruire ce sentiment; nous ne pouvons le faire qu'en rendant cette marche intelligible, et l'on n'y parviendra que lorsque la période d'instruction sera assez longue et son niveau assez élevé pour faire des droits civiques de l'homme moyen une réalité vivante à ses yeux. Cela n'apparaîtra pas impossible à quiconque est au courant de l'histoire de l'instruction publique. Ce sera évidemment difficile, car la dernière chose que désire l'homme, c'est d'être amené à penser. Mais ainsi amené, il découvrira, comme ceux qui s'y sont déjà efforcés, la séduction de la pensée. Voilà le vrai terrain de semence de notre expérience.

4. Beveridge. The Public Service in War and Peace

IV

Ainsi élue, que semblera devoir être notre assemblée législative? La science politique a presque érigé en dogme qu'elle doit consister en deux Chambres. Un gouvernement à une seule chambre, suppose-t-on, c'est l'apothéose de la témérité démocratique. Il faut mettre un frein à la roue. Il nous faut un mécanisme nous permettant de retarder les premières impulsions brusques d'un corps frais émoulu du contact avec les électeurs et ardent, dans son impatience, à adopter toutes les nouveautés. Une seconde chambre fournira exactement cette garantie; et l'on considère comme remarquable qu'en fait tous les etats importants du monde moderne aient adopté le système des deux chambres.

Il faudrait cependant noter que ce système est surtout un accident historique. Cette bifurcation dérive universellement des habitudes de la constitution anglaise; mais il y eut des moments de l'histoire d'Angleterre où il sembla probable que nous aurions au moins trois et peut-être quatre Parlements. On envisage mieux la question d'une seconde chambre en considérant les différentes formes qu'elle peut prendre, Nous serons alors plus en mesure de juger de la nécessité et de la validité d'une révision. Le problème de l'assemblée législative centrale dans un État fédéral est cependant tout à fait différent, et je me propose de le discuter à part.

La seconde chambre peut être élective, et choisie soit en même temps que la première, soit à une époque intermédiaire; et une chambre de ce genre peut avoir des pouvoirs soit analogues, soit inférieurs à la première. Toute constitution de ce genre m'apparaît comme peu satisfaisante. Car des pouvoirs égaux peuvent éventuellement aboutir à une impasse, et une impasse entraîne toujours un compromis de principe embarrassant. Elire les Chambres simultanément, c'est simplement doubler le nombre des membres; les élire à des époques différentes, c'est, l'expérience américaine l'a montré, diminuer à tous moments l'efficacité de l'exécutif. Si la seconde chambre a des pouvoirs inférieurs, elle ne peut agir que comme une assemblée de retardement et de révision, et je démontrerai plus loin que ces fonctions s'appuient sur des suppositions insoutenables.

En Angleterre, la seconde chambre est uniquement héréditaire, à part l'introduction de pairs légaux. D'après l'hypothèse discutée au début de ce livre, cette méthode n'a rien qui parle en sa faveur. Elle implique clairement le fait de mettre à part de façon permanente une classe restreinte de l'etat, et de lui donner un contrôle spécial de la politique. C'est une négation de l'égalité civique, et la base de l'État est sa faculté de défendre l'égalité d'intérèts de ses membres dans leurs résultats. L'histoire de la Chambre des Lords est l'histoire d'une assemblée qui, tout naturellement, étant donné son principe constitutif, s'est fermement tournée vers le passé. Elle a somnolé sous les gouvernements conservateurs, et a agi sous les gouvernements libéraux. A moins d'en rendre la composition ridicule par le nombre, il serait impossible d'y faire place à une représentation suffisante du parti travailliste. Et même si ses pouvoirs étaient limités par des règles telles que la Loi Parlementaire, ses membres ne pourraient représenter qu'eux-mêmes.

On pourrait avoir une seconde chambre simplement nommée, dont les

INSTITUTIONS POLITIQUES

premiers membres seraient choisis par l'exécutif qui comblerait les vides selon les besoins. On pourrait être membre soit à vie, soit pour une période déterminée, avec ou sans rééligibilité. Le choix pourrait être illimité, ou confié aux hommes qui ont obtenu des distinctions dans les domaines spéciaux, tels que l'industrie, les professions libérales, les services publics. Mais une telle chambre évidemment, du fait même qu'elle est nommée et non élue, manquerait de l'autorité que possède la chambre nopulaire. En mettant les choses au mieux, elle ne pourrait que reviser ou retarder. Elle tendrait par sa nature à être un sénat, qui prendrait l'expérience qu'il aurait subie pour toute l'expérience sociale appropriée. Une des formes de l'assemblée nommée est le Sénat canadien, qui possède à peine sa propre confiance; et ce Sénat permet de prédire qu'un exécutif comblera probablement les vides d'une seconde chambre nommée avec ses propres défenseurs. Un tel corps a peu de chances de s'opposer aux mesures de première importance. S'il le fait, ou bien il affaiblit l'exécutif, ou bien il donne lieu dans des circonstances favorables à une élection générale, peut-être pour défier l'opinion publique. Il est difficile d'apercevoir la valeur certaine d'un corps de ce genre t.

Une seconde chambre pourrait aussi etre elue au suffrage indirect, comme l'est actuellement le Sénat français, et comme l'était avant 1913 le Sénat américain. Mais là encore, si cette chambre est, au moment de son élection, hostile au gouvernement du jour, elle détruit la qualité du travail, et si elle lui est favorable, elle est sans doute inutile. L'experience d'autre part a désastreusement prouvé que de toutes les méthodes pour accroître la corruption, l'élection indirecte est la pire. C'est pourquoi les Etats-Unis ont amendé la constitution pour permettre l'élection au suffrage universel; on avait découvert que la méthode ancienne tendait à faire du sénateur moyen le délégué des intérêts d'une grande affaire. Si l'élection indirecte se base non pas sur des législatures inférieures, mais, comme l'a proposé M. Graham Wallas 2, sur les professions et les métiers, nous nous trouvons en face du problème insoluble consistant à évaluer chaque métier et chaque profession relativement relativement aux autres, de manière à constituer une assemblée bien proportionnée. Et même alors, une autre difficulté consiste à se demander en vertu de quoi un médecin, par exemple, élu pour représenter les médecins, pourrait exprimer des opinions valables sur des problèmes de changes et de finances. S'il ne possède pas cette vertu, il est inutile à l'assemblée; s'il la possède, ce n'est pas en raison de sa profession qu'il le fait.

Une autre méthode proposée est celle qui a cours en Norvège, et qu'a défendue récemment M. Lees-Smith³. D'après lui, la seconde chambre serait un corps restreint élu par la première, et proportionnelle dans l'ensemble à sa composition. La volonté du parti au pouvoir serait ainsi

sûre d'être réalisée; et puisque la teneur de la seconde chambre prendrait fin avec son autorité constituante, il n'y aurait aucun danger de confit à priori. Elle aurait pour seules fonctions de retarder et de réviser; et sa valeur résiderait dans le fait que, tandis qu'elle pourrait mettre un frein à la hâte ou à l'erreur, elle serait impuissante à détruire.

Sur la question en général, on peut dire ceci : dans tout État où la législature comporte deux chambres, l'une ou l'autre dominera toujours. Une des volontés parviendra donc au centre d'importance, et c'est vers cette chambre que le talent politique gravitera invariablement. En conséquence, la seconde chambre ou bien vivra en état d'activité ralentie, ou bien, pour s'attirer quelque attention, elle s'opposera aux mesures dont elle se sait peu susceptible de gagner le crédit. Plutôt que de se voir réduite à l'impuissance, elle « jouera, suivant l'expression puissante de Bentham, de toute l'artillerie des sophismes » contre les lois qu'elle a tenté de faire adopter¹. Elle perdra son temps à des débats inutiles; et par là éloignera les agents d'exécutions d'autres devoirs plus urgents. En somme, toute seconde chambre qui est d'accord avec la première est superflue; et si elle lui est hostile, elle deviendra forcément nuisible. Car l'argument suivant lequel il faut un délai contre la précipitation d'une seule assemblée élue se méprend sur les conditions de la politique moderne, ou les ignore. La législation n'est pas faite ex nihilo; elle ne trouve pas soudain, comme dans un ciel pur, son chemin jusqu'au code. Presque toute mesure appliquée devient une loi par l'aboutissement d'un long mécanisme de discussion et d'analyse. Le problème du Home Rule irlandais fut débattu pendant trente ans avant que l'essentiel en soit adopté; la réforme de la Chambre des Lords occupe l'opinion publique depuis une génération. Les salaires minimum, l'abolition de la loi des pauvres, l'urbanisme, la nationalisation des mines, toutes les questions de cette ampleur sont posées au public des années avant que les partis les adoptent en vue d'une législation. Entre la loi sur l'Instruction de 1902 et la tentative de M. Fisher pour en compléter la structure, il s'est écoulé près de seize ans. Il a fallu environ vingt ans pour effectuer la fédératiou australienne. Ce qui, à mon avis, frapperait surtout l'observateur qui consulte les statistiques 2 serait la longueur, et non la brièveté du temps écoulé entre l'organisation et la réalisation des idées.

En tous cas, la sorte de frein que procure une seconde chambre n'est pas la forme la plus désirable qui soit. Le délai nécessaire est toujours assuré par la lenteur avec laquelle une grande organisation comme un parti politique se laisse convaincre d'accepter une nouveauté. La meilleure manière d'accomplir une révision nécessaire, c'est la consultation antérieure par le gouvernement des intérêts affectés par la législation projetée. La plupart des critiques d'une seconde chambre se contenteront de répéter les arguments déjà avancés par la première. Ce qu'elle a à dire ne possèdera qu'accidentellement une qualité spéciale de technicité. Elle ne s'attaquera à aucune source d'information ou d'opinion que n'ait déjà consulté la première. La vraie place de cet effort se trouve dans les corps consultatifs dont s'entourent les branches de l'exécutif. C'est là, par exemple, qu'un

^{1.} Je ne discute pas ici la seconde chambre compliquée recommandée par Lord Bruce pour son pays. Elle me semble à la fois fantaisiste et en passe de combiner tout ce qu'il y a de pire dans toutes les secondes chambres actuelles. Pour la discussion de ses propositions, voir l'ouvrage de M. H. B. Lees-Smith. Second Chambers in Theory and Practice, pp. 216 et suiv.

^{2.} The Great Society (1914), p. 288.

^{3.} Second Chambers in Theory and Practice, pp. 249 et suiv.

^{1.} Constitutional Code, livre I, chap. xvi.

^{2.} Cf. le tableau dans Systems of Government within the British Empire, p. LI.

ministre de l'intérieur peut vraiment façonner sa loi sur les heures de vente, en consultant marchands, vendeurs et consommateurs. Il peut apprendre, beaucoup mieux que dans un débat, le résultat probable de son projet. Il peut faire les ajustements nécessaires à la lumière de leurs connaissances spéciales. La révision d'une chambre est soit une simple aflaire de forme, et alors il vaudrait mieux la transférer à un bureau comme le Comité parlementaire, soit une affaire de substance, et dans ce cas une seule chambre peut aussi bien s'en charger que deux. En fait, le pouvoir de renvoi est le pouvoir de faire échouer les changements considérés comme nécessaires par le parti choisi pour cet office par les électeurs. Ce pouvoir ne devrait appartenir qu'aux électeurs, et à l'époque où ils viennent déterminer l'usage que fait le parti de teur autorité. Le pouvoir de révision est soit surtout verbal, et dans ce cas il n'a pas besoin d'une institution aussi substantielle que la seconde chambre, soit important, auquel cas ce devrait être un dest direct au parti au pouvoir lancé sur le terrain de l'assemblée élue. J'admets que le parti au pouvoir commettra des fautes, et qu'en particulier it croira qu'un corps d'électeurs désire des mesures auxquelles celui ci est opposé en réalité. Mais une seconde chambre n'a pas plus de chances que la première de juger correctement la volonté électorale. Les freins nécessaires se rencontrent toujours dans l'inerlie de la masse, et dans le désir d'un gouvernement d'éviter de grands changements qui peuvent se révéler désastreux. Tous les autres obstacles seront presque iné itablement une prime non au progrès, mais à l'opposition sous la forme d'intérêts déguisés.

Et ceci est vrai meme en supposant que l'on puisse trouver une seconde chambre satisfaisante. Jai déjà montré que cela est peu probable en fait. La méthode norvégienne est la meilleure, mais elle n'est après tout qu'un pâle fantôme d'assemblée réelle. La seconde chambre héréditaire est exclue par les principes fondamentaux des buts de l'État. La chambre élue, si elle l'est en même temps que la première, n'en est que la répétition; sinon, c'est seulement un obstacle à une politique adéquate. La seconde chambre nommée souffre du fait que si elle est nommée suivant les principes de parti, comme au Canada, elle est entièrement nuisible, et si elle l'est suivant l'éminence des services, elle ne lie pas nécessairement le service qu'elle distingue à la marche de la politique. Lord Lister fut un grand chirurgien; il n'en était pas plus qualifié pour prendre part à un débat sur les assurances sociales. Lord Pirrie fut un grand constructeur de navires; mais ses opinions sur l'esclavage en Afrique n'en ont pas été plus significatives. Tout membre riche d'un tel Sénat représenterait uniquement les intérêts de la propriété; tout grand fonctionnaire public est ou bien vacciné, comme le proconsul en retraite de l'Inde ou d'Égypte, contre les modes de pensée démocratiques, ou bien est, comme les anciens fonctionnaires du Trésor nommés à la Chambre des Lords, utile dans les commissions d'enquêtes plutôt que dans les débats législatifs. Il vaut donc mieux avoir un gouvernement à une seule chambre, et rejeter le fardeau du contrôle sur les électeurs qui choisissent la chambre, et sur l'exécutif qui en dirige les travaux1.

Le problème, dans un État fédéral, est évidemment de nature assez différente. Là, nous avons une union de territoires divers par la taille et assez souvent par les intérêts, et qui cherchent en s'unissant une protection spéciale contre le danger d'être surpassés par des voisins plus nombreux. En Amérique et en Australie, on fit face à la difficulté en donnant à ces États une représentation égale au Sénat; en Allemagne ce fut par le Bundesrath. Cependant, il est utile de rappeler que, l'Allemagne mise à part (puisque le fonctionnement du principe monarchique v introduisit des considérations absentes ailleurs), l'effet de l'égalité des États a été longuement déjoué par le fonctionnement du système des partis. Les Républicains du Sénat américain votent d'une manière bien analogue aux Républicains de la Chambre des Représentants; les Libéraux du Sénat Australien se souviennent de leur parti tout comme de leur atat. De fait, lorsqu'un État fédéral vient à exister, il se développe un sens national qui, facilité par le développement des communications, tend à rendre bien désuètes les unités premières de représentation. Ainsi, les intérêts du Massachussetts ne se distinguent guère de ceux des États du versant Atlantique; les intérêts du Minnesota ne font qu'un avec ceux du bloc Nord et moyen Occidental des États agricoles. L'irréalité des frontières s'est révélée de manière frappante à la façon dont la Virginie occidentale fut séparée de son État nourricier. Les deux Dakota pourraient aussi bien n'en faire qu'un, comme ils pourraient se relier avec le Nebraska et le Minnesota. En fait, l'Amérique et l'Australie sont heureuses en ce que les problèmes fédéraux n'y présentent pas d'aspect de race; tel n'est pas le cas du Canada, de l'Allemagne et de la Suisse. Le Canada français a des intérêts spéciaux réels à défendre, l'Allemand du Sud diffère du Prussien, la Suisse doit concilier des points de vue religieux différents. Mais là même où ces diversités sont en jeu, je ne vois pas qu'une seconde chambre rende beaucoup de services.

INSTITUTIONS POLITIQUES

Tel n'est pas le cas au Canada. « Depuis l'organisation du Commonwealth, dit Sir J. S. Willison¹, le Sénat a agi selon le principe que mettre en doute la diligence et la justice de la législation conservatrice était faire preuve de trahison envers les institutions britanniques de l'Amérique du Nord ». Le Sénat australien s'est déjà détaché de tout aspect d'importance positive. Le Sénat américain, tout au moins depuis la guerre civile, est divisé non selon les États, mais selon les intérêts économiques régionaux qui divisent également la Chambre des Représentants. Je crois moi-même qu'aucune garantie nécessaire aux unités d'une fédération ne requiert l'armure protectrice d'une seconde chambre. Je propose que toute la protection indispensable puisse être assurée : a) par les termes de la répartition originelle des pouvoirs incorporés dans la constitution, et b) par le droit de révision juridique que possèdent les tribunaux. On pourrait amender cette répartition, si besoin en est, en exigeant une majorité des deuxtiers lors de l'adoption de cette mesure à l'assemblée législative, et par l'assentiment soit de la majorité, soit des deux-tiers des États constituants. Ceux ci posséderaient alors d'amples garanties pour se défendre. Leurs représentants à l'assemblée législative seraient là pour les protéger de leurs votes. Leur autorité ne pourrait être modifiée que par une loi natio-

^{1.} Sur toute ces questions, voir les remarques de M. J. RAMSAY MACDONALD, Socialism and Government, vol. II, pp. 50 et suiv.

^{4.} Sir Wilfrid Laurier and the Liberal Party, I, 412, cité par MacDonald, op. cit.

nale spécialement élaborée. Ils perdraient sans doute leur droit à une représentation égale au Sénat; mais je l'ai déjà démontré, ce droit est, grâce au système des partis, surtout illusoire. Même les questions complexes de races, comme les droits des Canadiens français, font place à une

protection suffisante par ces moyens.

M. et Mme Webb 1 ont esquissé, avec beaucoup de séduction, une méthode toute différente de gouvernement à deux chambres. En somme, ils acceptent sous sa forme actuelle l'objection à une seconde chambre; mais ils sont si impressionnés par le fardeau écrasant de l'assemblée législative moderne qu'ils proposent une division de ses travaux en deux parties, dont chacune serait dirigée par un Parlement séparé. « Ce que nous appellerons Démocratie Politique, disent-ils2, s'occupant de la défense nationale, des relations internationales et de l'administration de la justice, doit être séparé de ce que nous proposons d'appeler Démocratie Sociale, à qui sera confiée l'administration nationale des industries et des services par lesquels vit la communauté. La sphère de l'une est la Verwaltung. l'autorité régalienne, le pouvoir de police : celle de l'autre est la Wirthschaft, la gestion, l'économie ménagère. La République coopérative de demain doit donc posséder, non pas une seule assemblée nationale, mais deux, chacune ayant sa sphère: non sans relations réciproques, bien sûr, à rechercher plus tard, mais égales et indépendantes, et mises sur le même pied. Nous considérons... deux assemblées nationales coordonnées, l'une s'occupant du droit criminel et du domaine politique, l'autre de l'administration économique et sociale, non seulement comme la seule façon de remédier à la congestion actuelle des affaires parlementaires, mais aussi comme une condition essentielle de la substitution progressive, alliée à toute tentative de perfectionnement, de la communauté au capitalisme privé ».

Dans le plan proposé par M. et \mathbf{M}^{mo} Webb, le Parlement Politique serait élu comme maintenant, et ses travaux seraient guidés par un exécutif du modèle du Cabinet anglais. Le Parlement social serait élu de même; mais il siégerait pour un nombre d'années déterminé, avec possibilité de dissolution dans certaines circonstances seulement. Il ferait son travail surtout dans des commissions désignées par des présidents qui n'accepteraient pas, du moins forcément, leurs opinions réciproques et ne seraient responsables que de leur propre commission, le modèle effectif en étant la composition du Conseil du Comté de Londres. Au Parlement Social, il est important de le noter, seraient transmis tous les pouvoirs financiers de la Chambre des Communes actuelle. Il est entendu que les deux corps ne pourront mener des existences absolument distinctes. Quelques-unes de leurs décisions à chacun empiéteront sur la sphère de l'autre. Le Parlement Politique, par exemple, devra décider les dépenses qu'il recommande pour les travaux qu'il dirige, et en présenter la note au Parlement Social. M. et Mme Webb semblent rejeter l'examen détaillé de la note, ils voudraient n'admettre que l'acceptation ou le rejet. Lorsqu'il se produirait un désaccord, on convoquerait une conférence; si celle-ci échouait, il y aurait une séance commune des deux Parlements, et le vote d'ensemble règlerait la question. On utiliserait aussi ce mécanisme pour les modifications de la Constitution. Il pourrait être également nécessaire de lenir une séance commune annuelle pour s'occuper du budget, et une Commission permanente commune du budget qui préparerait les projets de budget. Quand il semblerait impossible de sortir d'une impasse, le moyen de régler l'affaire se trouverait soit dans un referendum, soit dans une double dissolution.

Ce plan comporte, semble-t-il, deux idées fondamentales. Il y a tout d'abord l'idée que seule la division en deux parties des affaires que le gouvernement doit régler peut empêcher l'assemblée législative d'être surchargée. Il y a ensuite la croyance que l'équilibre des pouvoirs obtenu par la création d'assemblées indépendantes est favorable à la liberté. « Il serait loisible au Parlement Social, disent M. et M^{me} Webb², d'organiser les services publics de la façon qui lui paraîtrait la meilleure, mais il ne serait pas au pouvoir du Parlement Social, sinon d'accord avec le Parlement Politique... soit de rendre l'utilisation de tout service public légalement obligatoire sous peine de poursuites, soit de considérer comme une offense contre le service d'autres manières d'y pourvoir ». De même, le Parlement Politique ne devrait pas ignorer une politique d'accroissement d'armements, ou d'expansion internationale, sans le concours du Parlement Sociat qui tient les cordons de la bourse de l'État pour développer ses projets particuliers 3.

C'est là, à mon avis, le plan de beaucoup le plus sérieux exposé jusqu'ici sur le problème de l'assemblée législative de l'État moderne. Mais c'est aussi, selon moi, en dépit de ses grands mérites, un plan essentiellement inexécutable. Tout d'abord, l'expérience historique a enseigné avant tout que le parlement qui décide des impôts doit tôt ou tard draîner l'influence principale; et le Parlement Politique deviendrait vite une assemblée subordonnée limitée à la direction partielle d'un champ limité. De plus, la division de l'autorité qu'esquissent M. et Mm. Webb n'est pas naturelle. On ne peut séparer la politique étrangère de la politique économique; un projet de tarifs douaniers, un achat par l'État de matières premières, la garantie partielle d'un emprunt international, tout ceci implique des zones de la compétence égale des deux assemblées. On ne peut demander à un Parlement Social d'adopter des impôts pour un ministère des affaires étrangères, et le convaincre de ne pas critiquer la direction de ces affaires; et cela plus encore si cette conduite doit profondément affecter ce qui est de son propre ressort. Pendant les cinq années qui ont suivi 1918, le parti travailliste de la Chambres des Communes a affirmé qu'un accord Anglo-Russe serait un remède partiel au chômage; dans le plan que nous discutons, les affaires Anglo-Russes appartiennent à un Parlement, et le chômage à un autre. Le Parlement Politique ne pourrait efficacement discuter si le refus de profiter d'une production nationale d'électricité devrait être une injure pénale, sans discuter,

^{1.} A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain, deuxième partie chap. 1, pp. 108 et suiv.

^{2.} Op. cit., p 111.

^{1.} Op. cit., pp. 110-128.

^{2.} Op. cit., p. 129.

^{3.} Op. cit., pp. 136 et suiv., et surtout la note importante sur les partis dans l'Etat socialiste. p. 144.

207

ouvertement ou non, de l'opportunité d'une production nationale électrique. En d'autres termes, dès que l'on envisage sérieusement la légifération, tout essai de subdivision est uniquement verbal. De plus, ceci entraîne d'autres difficultés. Si le Parlement Social rejetait le budget de l'armée du Parlement Politique, il pourrait être soutenu à la séance plénière non par le vote des membres Politiques, mais par l'addition de la minorité de ce dernier à sa propre majorité. Dans ce cas, le Parlement Politique devrait démissionner: non pas, notons-le, parce que sa politique serait inaceptable pour ceux qui en seraient responsables, mais parce qu'elle déplairait à des hommes qui ne pourraient en critiquer les détails et ne seraient pas responsables de son application.

Et ce n'est pas tout. Le plan, à mon avis, entraînerait à des commissions mixtes sur tous les sujets importants; et les commissions mixtes impliquent soit l'acceptation du rapport par les deux assemblées, auquel cas ces commissions sont les vrais centres du pouvoir, soit le rejet, auquel cas il faudra que les assemblées siègent presque constamment ensemble. Mais ces deux cas révèlent le défaut sérieux que la politique finalement réalisée serait non pas une politique, mais une série de règlements discrets que n'éclairerait aucun principe général. On ne peut mener, en fait, au même moment, une politique libérale de la santé et une politique conservatrice de l'instruction. Cependant, telle est la possibilité qu'impliquent M. et Mme Webb. Et ils ne nous disent pas sur quelles questions on doit élire le Parlement Social. On ne saura pas avant son élection quels en seront les chefs; et ce faisant, le contrôle populaire de sa politique ne jouera plus guère. Si les deux Parlements ne sont pas élus ensemble, leurs nuances morales peuvent être sie différentes que, les autres difficultés mises à part, chacun peut faire échouer les buts de l'autre; et s'ils sont elus ensemble, ils agissent surtout comme les deux grandes ailes d'une seule assemblée qui n'a jamais l'occasion de coordonner la politique d'atat. De plus, je ne crois pas que le seul fait d'un Parlement dirigeant les services publics, et l'autre les rouages de la justice, rendrait la liberté personnelle plus sûre. Si les employés des postes, les mineurs et les cheminots faisaient grève sous le régime de la nationalisation, le simple fait qu'ils doivent en répondre devant le Parlement Social et non le Parlement Politique n'en impliquerait pas moins ce dernier. Il lui faudrait malgré tout maintenir l'ordre et la légalité, et cela dans des circonstances très difficiles, puisqu'il ne pourrait pas mettre fin à la grève (ce qui serait du ressort de la Commission Permanente du Parlement Social) ni refuser l'aide demandée par le Parlement Social. D'autre part, où finit le maintien de la loi et de l'ordre? Dans l'exemple donné ici1, cela n'impliquerait-il pas faire marcher les courriers, les mines, les chemins de fer, tous étant essentiels à l'ordre public? Et dans ce cas, qu'advient-il des pouvoirs indépendants minutieusement séparés pour assurer la liberté individuelle?

La politique, pour fonctionner, semble donc impliquer une seule assemblée chargée de surveiller tout le champ administratif. Je crois avec M. et M^{me} Webb qu'il est désirable de soustraire une grande partie de ce dont s'occupe actuellement cette assemblée au domaine de sa compétence.

Je crois aussi comme eux qu'il est fort important d'accroître la liberté. Mais introduire dans l'administration des catégories rigides semble amener les mêmes difficultés qu'impliquait la doctrine de la séparation des pouvoirs En fait, il faut construire des ponts, et ceux qui les gardent restent maîtres du terrain. On peut arriver aux objectifs visés d'une manière différente, et sans les complexités que soulève ce plan de diarchie. Certes, la liberté ne naît pas du simple procédé mécanique en question. On a emprisonné les hommes, en Amérique, pour des fautes du ressort évident du Premier Amendement à la Constitution; et les tribunaux ont refusé de mettre en doute les actes de l'exécutif. Le vrai remède à de tels outrages réside rarement dans la lettre des constitutions; il réside toujours, en fin de compte, dans l'esprit du corps des citoyens. On peut ajouter que la raison pour laquelle la manière d'agir d'un corps comme le Conseil du Comté de Londres est couronnée de succès se trouve dans sa compétence limitée. C'est parce que l'on connaît en général la zone qu'il doit pénétrer qu'il peut posséder, comme organe agissant du gouvernement, un système de commissions. Tel n'est pas le cas d'une assemblée législative dont la zone d'autorité n'est pour ainsi dire, pas définie. Les limites de démarcation doivent alors être établies par des hommes qui veillent sur les frontières qu'ils érigent d'un point de vue largement analogue. Ils doivent être capables de remplir leur tâche de telle manière qu'ils répondent de chacun de leurs actes comme d'une partie d'un large courant de tendances. Ils doivent vouloir des gages plus élevés parce qu'ils veulent une meilleure instruction, et celle-ci parce qu'ils veulent l'autonomie industrielle. M. et M^{me} Webb ne nous offrent aucun accès à cette logique. On pourrait y parvenir dans leur plan par la rencontre des présidents des commissions et du cabinet du Parlement Politique; mais ils formeraient alors un cabinet qui ne serait efficace que s'il s'entendait sur les perspectives générales et s'il pouvait faire adopter ses accords dans les deux assemblées. Mais le plan ne contient aucune assurance de tout cela. La politique resterait presque certainement un assemblage bariolé d'idées sans liens entre elles. La légifération ainsi conçue est funeste à la bonne administration, et le premier devoir d'une assemblée législative est de rendre possible une bonne administration.

V

L'assemblée à chambre unique et à compétence multiple semble donc mieux répondre aux besoins de l'État moderne. Quels sont les gens susceptibles d'être choisis pour en faire partie? La limitation, si limitation il y a, doit être assez minutieuse pour exclure d'une façon générale, et ne pas peser contre une classe quelconque de citoyens. Mais il n'y a pas de raison de laisser choisir des hommes sans tenir compte de leur expérience des affaires. L'absence de limitation peut nous donner un jeune Pitt, mais aussi un grand nombre de membres qui vont à l'assemblée législative pour le seul prestige que confère cette dignité. Un homme riche persuade une circonscription d'accepter la candidature de son fils parce qu'il a les moyens de payer les dépenses électorales; un négociant retiré des affaires devient candidat pour satisfaire les aspirations sociales de sa

^{1.} C'est l'exemple même de M. et Mme Webb, op. cit., p. 142.

femme. La femme d'un membre promu à la Chambre des Lords lui succède grâce à une vague sentimentale sans lien avec le problème de ses attitudes. Il est plus prudent, certes, d'exiger une qualification minime pour être membre, afin que ceux qui tentent l'élection puissent faire preuve d'un intérêt réel pour les affaires. Il n'est du reste pas difficile de trouver cette qualification. Si les membres, avant que leur candidature soit officielle, étaient obligés de servir trois années dans une administration locale, ils y gagneraient ce « sens » des institutions si nécessaire pour réussir. Nous aurions alors la preuve de leur désir réel de saisir la nature des affaires publiques; et nous contribuerions ainsi, à mon avis, à ressusciter la vie locale en en faisant la voie indispensable à une carrière législative. Par là, nous n'excluerions aucune personne sérieuse d'une carrière politique, et il serait facile de trouver des qualifications équivalentes (telles que le fait d'être fonctionnaire) pour ceux auquel ce service aurait été impossible à priori.

Il est. je crois, évident qu'une fois élu, on ne devrait pas limiter la période de réégibilité d'un membre de l'assemblée législative. Un système qui met fin à son temps de service lorsqu'il commence à acquérir de l'expérience se prive d'un des instruments les plus utiles qu'il possède. Car dans une assemblée législastive, on ne peut guère compenser le manque d'expérience. La procédure est forcément technique, et toute limite se contentera de mettre fin au temps d'un homme lorsqu'il peut rendre le plus de services. De plus, il est notoire que dans des assemblées comme la Chambre des Représentants américaine, où ce qu'on peut nommer le renversement législatif est énorme, une grande partie de la perte de temps, et aussi du manque d'estime publique, est due à ce qu'il y a pour ainsi dire de nouvelles assemblées à toutes les époques du renouvellement du pouvoir. La force d'une chambre comme la Chambre des Communes est en grande partie venue du fait que ses silhouettes dominantes y jouent depuis de longues années un rôle éminent. Les trente ans de participation d'Edmund Turke, les soixante ans de service de M. Gladstone, les quarante ans de M. Disraeli ont tous signifié une pénétration incomparable de la technique gouvernementale. Même au cas de l'avènement au pouvoir d'un nouveau parti comme le parti travailliste, ses chefs sont familiers avec le centre des affaires publiques depuis vingt ans. Et ce n'est qu'à la condition d'une éligibilité illimitée qu'une législature peut convenablement réaliser sa fonction de sélection. Un homme ne peut pas facilement y marquer; l'atmosphère des débals législatifs diffère de toutes les autres atmosphères du monde entier. Quelques personnes remarquables comme Bright peuvent s'y faire une réputation immédiate; mais pour la majorité, il faudra du temps pour s'imposer à l'assemblée, et, par elle, pour se faire connaître du public extérieur comme des personnes à qui l'on peut confier la direction de l'État.

La meilleure période de pouvoir d'une législature semble être d'au moins quatre et d'au plus cinq ans; au moins quatre ans parce qu'une période moindre a deux grands défauts: elle ne permet pas au membre de se familiariser suffisamment avec les procédés de la législature, et elle ne lui laisse pas le temps d'exécuter un programme d'envergure. On peut dire ici que l'expérience américaine est décisive; la fatalité qui accom-

pagne le terme de deux années est due à ce que, au moment précis où le député apprend à manier son travail, il lui faut se consacrer à une réélection non assurée, et un exécutif qui possède en tout cas un sérieux désavantage doit entièrement recommencer à établir les relations qui assurent la réalisation d'un effort. Une période supérieure à cinq ans est une erreur, parce qu'au-delà, les membres perdent le contact avec leurs électeurs. Il faudrait qu'un parti sache qu'il n'est pas à l'abri du jugement populaire assez longtemps pour s'imaginer que ses fautes seront oubliées. Je ne crois pas désirable la fixité de la période législative. Il s'élève constamment des problèmes nouveaux sur-lesquels il est bon de renouveler l'autorité législative. Un gouvernement qui ne peut s'attirer la confiance d'une législative peut se sentir autorisé à considérer qu'une élection générale lui donnera un nouveau bail de pouvoir. Ainsi, quand en 1909 la Chambre des Lords rejeta la loi de finances de cette année-là, une élection générale seule aurait donné à M. Asquith l'autorité générale nécessaire pour mener à bien un tel changement de l'équilibre des pouvoirs dans les deux chambres. Il en est de même pour la seconde élection générale de 1910 qui confia un mandat pour la loi parlementaire de 1911. Une législature obligée de durer jusqu'à la fin de son terme se distinguera toujours par deux traits peu désirables : elle affirmera sa supériorité sur l'exécutif de telle sorte qu'elle en fera son instrument, et elle fera moins attention à l'opinion publique grâce à la certitude que sa propre attitude est formidablement protégée par la Constitution.

Le droit de dissolution est un mécanisme précieux pour prévenir ces maux; mais c'est naturellement un instrument extremement délicat, sur l'utilisation duquel il existe de sérieuses différences d'opinion ⁴. Pour ma part. je crois impérieux d'en confier l'exercice du droit à l'exécutif du moment. Les garanties contre les abus sont nettes et puissantes. Nul exécutif n'effectuera une dissolution injustifiée de peur de perdre le pouvoir en conséquence. Il craindra de faire injure à ses défenseurs. Il saura que tout corps d'électeur se formalise du relâchement des affaires privées que cause une élection générale. Il comprendra qu'il est inutile de se fier au hasard de l'inconnu à moins qu'il n'ait derrière lui quelque œuvre solide qui puisse lui attirer une large approbation populaire. M. Ĝladstone risqua une dissolution sans raison en 1874, il en résulta une des majorités conservatrices les plus vastes des temps modernes. M. Baldwin agit de même en 1923 : le résultat en fut l'avenement au pouvoir du parti travailliste. On ne peut laisser à l'assemblée législative le droit de dissolution, non seulement parce que peu de législatures sont susceptibles de voter pour leur propre mort, mais aussi parce que l'échec de la proposition devant l'assemblée équivaudrait à exiger un nouvel exécutif. On ne peut le confier à aucun autre organe extérieur, car lui donner les pouvoirs qu'implique la dissolution serait en faire le maître de la politique comme du destin de l'exécutif, position que seuls les électeurs peuvent occuper. L'absence du droit de dissolution est subversif pour le moral de tout exécutif. Elle mène à en orienter les voiles selon tous les vents législatifs. Elle le jette dans cette sorte de position désespérée qu'occupa le Prési-

^{1.} Pour une discussion complète de toute la question, cf. mon ouvrage State of Parties and the Right of Dissolution (Fabian Society, 1924).

dent Wilson à son retour d'Amérique après la signature du traité de Versailles. Le droit de dissolution reconnaît qu'en fin de compte les électeurs sont la première autorité dans l'atat. Et nul exécutif ne devrait siéger au pouvoir si sa place n'est pas sanctionnée par cette autorité. Un système représentatif cohérent serait impossible si le droit de dissoudre était tou-

jours la prérogative du gouvernement du jour. C'est la nécessité d'un système représentatif cohérent qui nous explique à la fois l'organisation de l'assemblée législative et ses relations avec le pouvoir exécutif. On peut sans doute dire un mot des dimensions d'une législative, bien que co soit en général une question pratique où les considérations théoriques sont déplacées. Nulle législative ne devrait être si restreinte que ses représentants ne puissent, à cause de l'étendue de leur circonscription, avoir de véritables relations personnelles avec leurs électeurs; nulle législative ne devrait être si nombreuse que des débats efficaces soient impossibles à ses membres. Un corps de plus de six cents membres, comme la Chambre des Communes, entraîne évidemment soit une limitation des débats telle qu'on n'y puisse lancer aucun argument opportun, soit la restriction des débats à une poignée de membres, tandis que les

autres écoutent en silence. Mais l'expérience a prouvé que si la masse des membres est condamnée au silence, ils n'écouteront pas longtemps. Ils viendront voter; mais le débat sera surtout une affaire menée pour l'édification des électeurs, et il ne pourra normalement affecter les votes de ceux qui décident. En somme, je proposerai que nulle assemblée législative n'excède le chiffre de cinq cents membres si elle veut accomplir une

besogne utile.

J'ai déjà dit que le pouvoir législatif avait pour mission de poser des règles générales. Comment? Toutes les méthodes pivotent autour des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif et les conséquences qui en découlent. Trois possibilités se présentent, si l'expérience moderne peut servir de critérium. Il peut y avoir : 1º absence complète de rapports organisés comme aux États-Unis; 2º organisation complète dans laquelle, par divers moyens, le législatif domine l'exécutif comme en France; 3º organisation complète dans laquelle l'exécutif dirige le législatif sans

pouvoir jamais le dominer tout à fait.

Le système américain porte au maximum les difficultés inhérentes à l'élaboration des lois. Le pouvoir législatif n'est pas organisé selon un plan cohérent; nul n'a la responsabilité de l'initiative du vote des lois. Leur application est confiée à d'autres mains, de sorte que ses membres légifèrent en grande partie dans le vide. Le pouvoir exécutif ne peut espérer toute la considération nécessaire à ses besoins reconnus, condition essentielle d'une bonne administration. Il ne peut contrôler les finances, aussi les Députés peuvent-ils engager des dépenses sans rapports directs avec les besoins de l'Etat. Les débats perdent toute valeur réelle puisqu ils ne sauraient affecter l'existence de l'exécutif ni, par conséquent, exercer une influence sérieuse sur les tendances administratives. Une séparationaussi rigoureuse revient à dire que les deux organisations peuvent être dominées par des partis différents, de sorte que l'activité de l'une peut être, et se trouve souvent en fait, contrariée par l'hostilité de l'autre. De plus, les chambres ne peuvent servir à opérer de véritable sélection par la simple raison que la prééminence n'y est pas liée à la possibilité sérieuse

d'accès aux hautes fonctions administratives. Le système du Congrès présente le défaut capital de ne point dramatiser la vie politique. Le résultat, c'est l'inertie mortelle qui s'abat sur le pouvoir législatif. Son œuvre ne parvient pas à éclairer l'esprit public. Elle ne provoque aucune critique importante dans la presse parce qu'elle reste dénuée de pittoresque. Ce système nuit à la qualité des fonctionnaires incapables de pousser l'exécutif à adopter une politique continue et constructive. Le législatif est perpétuellement tenté d'empiéter sur l'exécutif afin d'augmenter son importance; et l'exécutif à son tour perd une grande partie de son temps à défendre son domaine. Bref, ce système aboutit à l'absence presque totale de responsabilité. Pas un groupe qui doive porter le blame en cas d'insuccès. L'exécutif est toujours en droit de soutenir que légiférer est hors de sa compétence. L'assemblée législative sait qu'en dépit de son attitude la durée de son mandat est fixée avec certitude. La complication résultant de la règle de la résidence locale n'est qu'un aspect de ces inconvénients; cependant elle contribue à rendre impossible le succès législatif.

Le système français n'a que quelques-uns des défauts du système américain. Ses imperfections tiennent sans doute beaucoup à la multiplicité des groupes dont se compose la Chambre des Députés, qui rend précaire la durée du gouvernement. Tout ministère sait qu'il a peu de chances de rester au pouvoir plus de deux ans, si admirable que soit son œuvre. Le jour même de son avenement s'organise la préparation de sa chute. Il n'a d'ailleurs pas la direction effective du travail parlementaire. Ses projets sont soumis aux commissions de la Chambre, exactement comme les propositions de n'importe quel député. Ils en reviennent aussi totalement différents; et ses mesures financières même y sont amendées au point de devenir méconnaissables, et sans grande considération pour la cohérence de l'ensemble. Les principaux inconvénients du système français sont au nombre de deux. Nul ministère français ne paraît devoir durer assez longtemps pour appliquer un vaste programme, et derrière lui, se profile toujours l'ombre des commissions qui doivent surtout leur influence au degré de sujétion où elles tiennent le ministère. Aussi le député est-il un personnage autrement important qu'un membre de la Chambre des Communes. Mais cette importance s'obtient aux dépens de la responsabilité ministérielle et de la cohérence législative. A cet égard, pas d'épreuve plus simple que l'épreuve financière. Au cours d'un demi-siècle de République, un seul ministère français a sérieusement tenté d'étudier l'incidence des impôts et ses résultats; cet exemple souligne la multiplicité des ministères engendrés par l'assemblée législative. Une autre conséquence de ce système mérite mention bien qu'on la signale rarement. Comme le ministère n'a qu'une responsabilité limitée dans la législation, il n'obtient pas du corps des fonctionnaires civils français une aide aussi loyale ni aussi efficace que celle sur laquelle un ministère anglais peut compter. Le fonctionnaire français sait combien éphémère est le règne de son maître; et il est enclin, surtout dans les questions politiques, à suivre sa propre ligne de conduite et à s'assurer des intelligences à la Chambre des Députés et dans la presse pour esquiver le contrôle des maîtres dont il ne partage pas l'opinion.

Le système britannique, nous le verrons, n'est pas exempt de défauts, mais sa supériorité est incontestable. Il s'édifie sur trois grands prin212

cipes. A l'exécutif revient le rôle d'imprimer une certaine direction aux affaires. Il doit présenter un programme à l'assemblée législative et obtenir l'acceptation de ce programme; s'il est rejeté sur un point important, l'exécutif doit démissionner ou faire appel en corps électoral. Secondement, l'exécutif est l'autorité dernière en matière de finances. Aucun député ne peut proposer une mesure financière ou une augmentation de crédits (il peut proposer une réduction) jugée suffisante par le Gouvernement du jour. Troisièmement, en conséquence, l'initiative du député s'étend beaucoup moins loin. Comme en Amérique et en France, il peut présenter des projets de loi en quantité illimitée, mais il sait d'avance que l'horaire et la procédure de l'assemblée sont sous le contrôle gouvernemental, et qu'il n'y a guère d'espoir de voir voter une mesure importante sans l'agrément du gouvernement. Les avantages de ce système sont évidents. D'abord, non seulement il assure un édifice législatif cohérent, mais en même temps il permet aux architectes, l'acceptation une fois obtenue, d'en poursuivre l'exécution. En second lieu, il rend la responsabilité immédiate, directe et décisive. Chacun peut voir qui il faut louer ou blâmer. Chacun sait d'où les mesures doivent partir. Chacun voit exactement qui punir. Et, en troisième lieu, finance et législation ont entre elles des rapports définis. Nul ne peut se flatter d'imposer sa panacée particulière ou de favoriser ses électeurs. « Passez-moi la casse, je vous passerai le séné », de règle dans la législature américaine, devient ainsi une impossibilité.

Les vertus évidentes de ce système ne doivent point cependant nous aveugler sur ses défauts. Il offre certainement à l'exécutif une possibilité de tyrannie. Il peut, s'il lui plaît, élever la question la plus infime au rang de question de confiance, présentant ainsi le dilemne d'un appui accordé de mauvais gré, ou d'une dissolution incommode. C'est ainsi qu'il tend sans nul doute à fausser le débat; car tant de choses dépendent de la stricte discipline du parti au pouvoir que les députés peuvent très bien s'opposer à une politique en paroles et la soutenir de leurs votes, de peur des conséquences. L'initiative personnelle du député peut même être réduite à néant par un exécutif fort. Il ne peut devenir une personne que par la révolte, et sa révolte peut donner le pouvoir à ses adversaires. Le pouvoir législatif peut ainsi se réduire aisément à ce qu'il était sous le gouvernement de M. Lloyd George: une chambre d'enregistrement des décisions qu'il est en réalité incapable de critiquer ou de modifier. Même en ce cas, il semble garder la capacité de remplir son rôle de sélection; mais je crois bien qu'une analyse serrée montrerait qu'à un certain point, la paralysie de l'assemblée législative porte le pouvoir exécutif à chercher ailleurs le personnel nécessaire à son recrutement.

Même avec ces défauts, je crois que le système britannique offre le modèle d'après lequel établir les rapports entre le législatif et l'exécutif. Nous devrons rendre l'exécutif responsable de l'orientation générale de la politique. Ses membres seront donc des membres élus de l'assemblée législative; ils resteront au pouvoir ou tomberont selon les mesures importantes qu'ils présenteront. Ils auront une responsabilité financière complète à moins de rejet de leurs méthodes. Ils doivent donc garder la haute main sur l'horaire législatif; et le député ne doit guère pouvoir faire adopter seul des lois importantes. Dans l'horaire prévu, ils doivent toujours faire place aux trois grandes sphères d'activité du député. Il faut

laisser toute possibilité d'obtenir des renseignements de l'exécutif par voie de questions et de réponses; et dans certains cas, le refus de répondre peut poser la question de confiance dans l'exécutif. En second lieu, il faut aussi donner aux griefs le moyen de s'exprimer. La possibilité de faire entendre des doléances confère au pouvoir législatif une valeur spéciale; et l'on peut dire qu'il est d'autant plus efficace que cette possibilité est plus grande. Troisièmement, les débats doivent avoir assez d'ampleur pour donner à l'opposition de l'assemblée la possibilité réelle de faire connaître ses vues sur le problème en discussion. Étant donné l'abondance des questions, la discussion doit forcément avoir des limites; et l'exécutif incapable de faire respecter l'horaire de l'assemblée législative est condamné à la faillite en tant qu'initiateur d'une politique.

Mais sous une forme aussi simple, ces principes paraîtront insuffisants s'ils ne se complètent de trois façons. D'abord, il faut faire place à la diversité des opinions de l'assemblée sur les détails d'élaboration des lois. Il faut encourager le député à persuader l'Assemblée que ses suggestions sont en fait des améliorations. Les idées qui prévalent ne doivent pas être toutes d'origine ministérielle. Cela entraîne l'abrogation du droit de l'exécutif, exercé à l'heure actuelle par le cabinet britannique, de transformer toutes les questions qu'il lui plaît en questions de confiance d'où dépend l'existence du gouvernement. Les absurdités qui en découlent sont bien connues. Sous le gouvernement Balfour de 1900, on en vint à faire de la couleur des boîtes aux lettres une question de confiance; et l'infortuné critique du pouvoir exécutif (membre authentique de la majorité) se vit contraint de renier la couleur de son goût. Nulle volonté n'a raison au point de se réserver l'application de pénalités inhérentes à un vote de confiance. Dans l'assemblée législative, il devrait y avoir une autorité indépendante pour décider en toute impartialité si les amendements proposés sont vraiment essentiels au point de devenir pendables. En Angleterre, le Speaker pourrait remplir cet office de la même façon qu'il certifie que tel bill est un bill de finances, pour le soustraire au contrôle de la Chambre des Lords. Le pouvoir d'agir ainsi serait, je crois, une protection inestimable, dans une assemblée législative, non seulement pour l'opposition, mais aussi pour les critiques de l'exécutif désireux de le soutenir dans l'assemblée, tout en gardant leur indépendance sur le détail des affaires publiques. Je ne peux essayer ici d'expliquer à fond pourquoi un haut personnage comme le Speaker, qui se tient par définition hors du feu normal de la lutte des parties, est essentiel au bon fonctionnement d'une assemblée législative. Mais tous ceux qui étudient l'histoire des Speakers dans la chambre des représentants américains comprendront sans doute les raisons de l'opinion exprimée

Il faut ensuite amener les membres de l'assemblée législative à une liaison organique quelconque avec les branches de l'exécutif. On pourrait créer une série de commissions, dont chacune serait chargée d'une section particulière. Ce serait, selon moi, un groupe d'une douzaine de membres, choisis non pas tant comme représentants des partis, bien que ceux-ci y soient représentés, que pour leur capacité technique sur les guestions

1. Cf. M. P. Follett. The Speaker of the House of Representatives.

spéciales de la législature. Ils travailleraient non à faire une politique, ce qui est avant tout, je l'ai démontré, une fonction ministérielle, mais en partie comme un organe consultatif, et en partie pour apporter à la législative une opinion nettement compétente sur le fonctionnement de l'exécutif. Ils devraient avoir accès à tous les documents, sauf aux documents spécialement confidentiels. Ils devraient pouvoir entreprendre des enquêtes dans les ministères. Ils auraient la possibilité de faire comparaître devant eux des fonctionnaires pour recueillir des dépositions sur des points particuliers. Ils auraient des entrevues régulières avec les ministres, au cours desquelles sa politique et surtout sa législation seraient librement discutées et expliquées. On leur soumettrait les arrêtés que tout exécutif est tenu de publier à son gré et sans sanction législative immédiate. Leurs fonctions, je le répète, ne leur confère aucun devoir spécial envers la législative à moins que l'on ne juge désirable de rendre leur approbation nécessaire, et je n'y vois que des avantages, au sujet de ce que l'on appelle en Angleterre législation par procuration 1. Autrement, ils ne pourraient exprimer leur désaccord avec l'exécutif que par les voies de discussion ordinaires. Ils ne pourraient aucunement s'opposer à l'introduction d'une législation, ni dicter des méthodes ministérielles. Leur fonction, comme celle du Roi d'Angleterre, serait de conseiller d'encourager et d'avertir, mais en outre, ce faisant, ils s'instruiraient aussi.

L'avantage de ce système me semble considérable. Tout d'abord, il assure de la part de l'exécutif une correspondance plus grande avec les opinions du corps législatif. Il permet à ce dernier, sans révéler d'hostilité ouverte. d'appuyer ses opinions, d'apporter des suggestions, de glaner des renseignements. Il assure dans le débat la présence d'un groupe d'hommes véritablement préparés à comprendre, dans l'accord ou le désaccord, l'attitude ministérielle. Il donne au ministre un terrain d'essai où il peut voir le genre d'accueil que fera le public éclairé à ses projets. Il l'empêche de se muer en dictateur qui, comme un deus ex machina, fait des déclarations qu'on devrait recevoir comme des oracles. Chose non moins importante, il met son personnel officiel en contact avec le monde extérieur et empêche le développement de l'habitude, typique de toutes les bureaucraties, de considérer l'assemblée législative comme son ennemie naturelle. Les institutions impersonnelles sont toujours psychologiquement insuffisantes, mais quand elles se transforment en agents en chair et en os, une coopération devient possible. Je crois, par exemple, qu'une commission législative des affaires étrangères de ce genre est de beaucoup la manière la plus sûre de maintenir une continuité raisonnable en politique, sans la nécessité de ces explosions sporadiques de publicité hargneuse qui causent tant de tort aux relations internationales.

Proposer la création de ces commissions, c'est aussitôt faire face à deux grandes difficultés. Une commission donnée ne s'immiscerait-elle

pas dans les fonctions d'un ministre? Les Commissions du Congrès et celles des Chambres françaises, on le sait, s'immiscent d'une manière écœurante dans l'administration ministérielle. Elles tentent de remplacer la volonté ministérielle par la leur; elles perdent un temps inappréciable en enquêtes, elles limitent l'initiative et affaiblissent la responsabilité. Mais l'origine de leurs difficultés provient, à mon avis, d'un fait absent du plan esquissé ici. Aux États-Unis comme en France, les commissions ont à remplir un devoir envers la législative. Elles doivent découvrir franchement le ministre. Elles sont placées auprès de lui comme des chiens de garde. Elles rendent systématiquement compte de son action. Elles exposent leur opinion concertée sur ses mesures. Les commissions que j ai en vue ne pourraient rien faire de tel. Elles ne rendraient pas de comptes à l'assemblée, sauf dans le cas unique de législation par procuration, et là seulement en cas de désaccord avec le ministre. Leurs travaux auraient un caractère privé. Elles ne pourraient proposer de lois qu'il désapprouverait. L'antagonisme, s'il se produisait, trouverait une garantie suffisante dans le fait que l'exécutif aurait une majorité à la législative. C'est la division des deux en Amérique, et le système des groupes en France, qui rendent la méthode des commissions si nuisible dans ses résultats.

Les difficultés réelles dépendraient du ministre lui-même. S'il était puissant et s'il comprenait véritablement la marche de l'administration, la commission lui serait d'une aide précieuse. Il pourrait s'en servir non seulement pour la consulter, mais aussi comme d'une voie que sa politique emprunterait pour obtenir un assentiment éclairé de l'assemblée législative. Il s'informerait par ce moyen de l'opinion publique sur sa politique. Elle lui fournirait des suggestions et des critiques vraisemblablement fort dignes d'intérêt. Et ses fonctionnaires comprendraient, je crois, l'importance de préparer, dans l'assemblée législative, un groupe de membres vraiment renseignés sur les fonctions d'un ministre. On peut ajouter que ceci améliorerait considérablement la fonction de sélection de la législature; car les comités serviraient de noyaux où l'on prendait les ministres futurs, et on excluerait en grande partie de la constitution des ministères la difficulté du choix des fonctions, aujourd'hui si évidente. Avec un ministre faible, la situation serait bien entendu plus difficile. Il aurait sans doute tendance à reporter le fardeau des responsabilités sur sa commission, et cela, par la nature des choses, le conduirait à en utiliser les fonctions. Le remède à ce danger se trouve surtout dans la qualité du service public. S'il peut devenir traditionnellement créateur, la difficulté sera réduite au minimum; un homme comme Sir Robert Moran peut faire beaucoup pour vacciner à jamais un ministre contre la maladie de la timidité. Mais même si elle atteignait son maximum, je crois l'expérience cependant vitale. Dans la plupart des affaires administratives, l'esprit non spécialisé peut apporter un fonds de bon sens que ne possède pas le technicien, absorbé par sa routine journalière. Le choc mutuel d'esprits si différents offrirait un fonds d'invention pour les détails du travail quotidien, et cette qualité préserve le fonctionnaire de cette morne routine qui l'étouffe sous le conventionnalisme de ses propres traditions. Enfin, on peut noter que si les informations qu'apportent ces commissions ne sont pas accessibles au membre particulier, la législature ne peut d'au-

^{1.} Cf.C. T. Carr. Delegated Legislation, et mon article Administrative Discretion dans le Journal of Public Administration, avril 4923. Voir aussi Parliamentary Debates, 5° série, vol. CXLIV, col. 429, où l'on donne quelques statistiques intéressantes. M. W. A. Robson, dans Justice and Administrative Law (1928), et Lord Hewart, dans The New Despotism (1929) font ressortir, chacun à sa manière très différente, l'urgence de ce besoin.

cune manière critiquer ceux qui la dirigent avec une compétence ferme. Une législature sans accès à l'information technique est toujours à la merci d'un exécutif confiant. Là au moins se trouve le moyen d'obvier à cette inégalité.

La troisième addition à ces principes généraux est plus révolutionnaire. Tout débat législatif implique au minimum deux étapes. Il y a d'abord la discussion du principe général, et ensuite la dissection détaillée de ce principe tel que le présentent les clauses d'une décision. Le volume des affaires qui occupent la législative moderne a obligé de s'en remettre de plus en plus, pour la seconde étape, à des commissions législatives qui rendent compte ensuite de leurs recherches à l'assemblée entière. Mais ces commissions infirment dans une large mesure la valeur de leurs travaux en modelant leur organisation et leur méthode sur celles de la législative dans son ensemble. Les méthodes nécessaires à la discussion de principe, dont dépend la vie de l'exécutif, sont différentes de celles que nécessite la discussion de détail. Dans ce dernier cas, les problèmes soulevés sont presque toujours techniques, et la lutte normale des partis est généralement déplacée. Je crois que l'étape des commissions sur tous les projets de loi qui ne sont pas de première importance est de plus en plus susceptible de grands progrès. Évidemment, il y a des lois, telles que le Traité de 1922 avec l'État libre d'Irlande, où un amendement législatif autre que le rejet est impossible parce que l'exécutif est, pour ainsi dire, engagé par chaque virgule de la loi telle qu'elle se présente. Mais ceci n'est vrai que de quelques rares mesures. La majorité d'entre elles sont susceptibles de modifications, et l'exécutif lui-même les améliore avant qu'elles n'aboutissent au Code.

Une fois qu'un projet de loi est envoyé à une commission législative de cet ordre, je crois que la procédure devrait se rapprocher de la méthode des commissions dans les municipalités britanniques. Là, on s'en souvient, l'administrateur permanent assiste aux débats, il répond aux questions, fait des propositions, explique les difficultés, donne des renseignements. La seule différence entre une bonne et une mauvaise commission d'un corps municipal est la différence entre une commission qui utilise réellement ses administrateurs au cours du débat et celle qui cherche surtout à prouver l'infériorité du serviteur salarié sur le conseiller élu. Je crois qu'un grand pas en avant serait fait si les ministres amenaient leurs fonctionnaires permanents devant les commissions législatives et leur donnaient une large occasion de se rendre utiles aux membres pendant la discussion. Cela conduirait d'abord à la disparition de beaucoup d'obstruction volontaire. La discusion des questions de nature entièrement ou surtout technique serait assurée d'être menée de manière technique. On écarterait l'esprit de parti qui pousse aujourd'hui à envahir des domaines où il est nettement déplacé. Les opinions des membres particuliers seraient assurées d'une considération plus réelle qu'on ne peut le faire à présent; car on tendrait à transformer ces commissions en corps beaucoup plus semblables à la Commission des Bills d'intérêt privé de la Chambre des Communes, où l'on discute dans ses détails un projet de loi, même blâmable dans son principe, simplement pour en faire une mesure adéquate. Le fonctionnaire permanent n'aurait évidemment la parole que lorsque le ministre chargé du projet en discussion la lui donnerait. Mais je crois qu'on découvrirait à l'usage de cette procédure que beaucoup d'affaires, actuellement considérées comme les terrains de lutte nécessaires des partis, n'offrent en fait aucun motif de conflit. Je crois qu'on rendrait par là la législation plus rapide et plus efficace. Et le grand débat gagnerait à se limiter au genre d'occasion — l'analyse du principe — où il a là seulement des chances d'être fécond.

Un autre problème des rapports de l'exécutif et du législatif nécessite un mot. Il importe toujours d'empêcher l'exécutif d'influencer le membre particulier par la corruption. Cette influence peut assumer diverses formes. Elle peut, comme en Amérique, provenir d'une protection discrètement accordée; les parents et amis du membre peuvent recevoir une place, quelquefois une haute fonction judiciaire en échange de son vote. Une forme très insidieuse s'accuse quand le chiffre de l'exécutif politique est si vaste que ses membres possèdent une influence directe sur le chiffre de sa majorité, et un intérêt direct, quelle que soit sa politique, à la maintenir au pouvoir. Une administration britannique normale renferme aujourd'hui au moins une cinquantaine de membres ; un ministère français n'en a guère moins. Une limite au nombre maximum de membres d'un ministère est indispensable quand un cinquième du parti au pouvoir peut y recevoir des fonctions. Pour des raisons analogues, nul fonctionnaire ne devrait être membre de l'assemblée législative car la facilité de le corrompre est trop grande pour ne pas s'exercer, et trop malaisée à découvrir. Une autre forme d'influence se rencontre dans le droit de l'exécutif à conférer des titres honorifiques. L'homme est un être vain, et le « bout de ruban à glisser dans la boutonnière » confère de l'éclat à l'opinion officielle. Une législation résolument hostile à l'attribution de titres pour raisons politiques, ou un décret plein d'abnégation en rendant l'accès impossible serait, je crois, fort utile. Et il devrait toujours être illégal pour un exécutif de donner une place gouvernementale rétribuée à tout membre d'une assemblée législative i. On pourrait aisément dresser une liste d'exceptions pour le genre de poste où l'expérience législative est d'une aide évidente : par exemple, le gouvernement d'une colonie.

Il va sans dire que les membres d'une législative doivent toujours jouir de la plus entière liberté de discussion. Ils ne peuvent être tenus par les limitations d'une cour de justice. Car si leurs exposés et leurs propositions tombent sous le coup de la loi de diffamation écrite et orale, on éviterait évidemment de dire dans la discussion un grand nombre de choses essentielles à son efficacité. Là, on doit pouvoir suggérer sa croyance à la corruption mème si la chaîne de preuves n'est pas légalement vaste. On doit pouvoir déclarer tyranniques les procédés d'un gouverneur colonial, par exemple, sans avoir à craindre des poursuites pour injures. Cette protection doit-elle s'étendre hors de l'assemblée législative? C'est là une question beaucoup plus difficile à résoudre. Une grande partie du travail d'un élu se fait sous forme de lettres à la presse et d'assemblées publiques.

^{1.} Cf. ma conference dans The Development of the Civil Service, à laquelle j'ai emprunté quelques phrases de ce paragraphe.

^{1.} Voir quelques remarques utiles sur cette question générale dans les *Elements of Politics* de Sidewick, pp. 462-463.

Il peut avoir des opinions et des idées qu'il lui importe d'exprimer, et cependant ne pas trouver à l'assemblée législative l'occasion de leur donner libre cours. Il ne devrait évidemment pas recevoir un chèque pour diffamer à son gré; mais il y a des raisons, pour prendre un exemple anglais, de le protéger de la considération que pourrait lui porter un jury londonien dans une poursuite pour diffamation politique. Il serait certes fort difficile à un homme très ému de la politique du gouverneur Eyre de le stigmatiser dans des termes adéquats, s'il ne pouvait le faire sous la protection de la Chambre des Communes.

VI

L'exécutif de l'État woderne présente en général trois aspects. C'est d'abord, comme j'ai déjà cherché à le montrer, un comité du parti de l'assemblée législative au pouvoir, faisant des propositions à cette assemblée, et possédant le pouvoir à la condition d'obtenir l'acceptation de ces propositions. C'est ensuite un corps administratif qui applique la loi, et doit diriger le vaste corps des fonctionnaires nécessaires pour réaliser d'une manière efficace l'œuvre administrative. Il est enfin en relations continuelles avec l'ensemble des citoyens par sa fonction d'administrateur, et j'ai soutenu ici précédemment que la qualité de son administration dépend en grande partie de la façon dont les citoyens s'associent à lui dans sa tâche.

Prenons séparément chacun de ces aspects. L'exécutif en tant que corps politique possède trois fonctions principales. D'abord, il s'occupe du choix définitif de la politique à soumettre à l'acceptation de l'assemblée législative; son existence en tant qu'exécutif dépendra du destin de cette politique; et puisqu'en général la législature la plus efficace se divise en deux partis, l'exécutif se compose évidemment sous ce rapport des chefs du parti au pouvoir. Sa mission est de traduire la volonté formelle du parti en actions. Il tient sa connaissance de cette volonté en partie des déclarations mêmes du parti, en partie de l'accueil fait à cette politique par ses partisans, en partie surtout de toute la pression complexe de l'opinion qu'il rencontre à mesure qu'il poursuit son chemin. Il décide de la politique à suivre; et celle-ci une fois acceptée, il a pour mission de veiller à ce que les services publics l'appliquent, dans l'esprit et dans le détail, au sens voulu par l'assemblée législative. Car il devra y faire face à des critiques sur la façon dont cette politique est appliquée; il sera responsable de ce qui se fait; l'erreur sera son erreur, le blame, un blame qu'il devra endosser. De plus, on ne peut d'un centre unique appliquer en détail cette politique. Il doit la délimiter sous ses aspects divers. L'homme responsable de la santé ne peut l'être aussi de la défense navale et militaire. L'homme qui s'occupe de politique extérieure ne peut aussi se charger de surveiller les détails administratifs de l'instruction. La troisième fonction de l'exécutif politique est donc de délimiter, puis de coordonner les travaux des diverses branches de l'État.

J'appellerai l'aspect politique de l'exécutif le cabinet, puisque tel est le nom qu'il est venu à posséder dans la plupart des États modernes. Comment sera-t-il choisi? De qui sera-t-il composé? Quelle en sera l'étendue? Bien que ce semblent être là des questions de forme, elles pénètrent, en fait, jusqu'au cœur de la théorie politique. Ainsi, le chef officiel de l'État sera-t-il, comme en Amérique, le membre principal du cabinet? Ses collègues seront-ils, comme là-bas, ses subordonnés, ou collaborerontils sur un pied d'égalité à une tâche commune? L'expérience a, je crois, clairement montré que tout État a besoin d'un chef officiel qui ne soit pas le chef actif du cabinet. Ce peut, comme en France, être le président d'une République, ou, comme en Angleterre, un monarque constitutionnel, dépouillé de tout sauf des apparences du pouvoir. Car le système américain aboutit forcément à deux résultats : 1º la possession de l'exécutif principal est fixe; 2º la nature de son pouvoir est telle que ses collègues sont tenus d'être ses subordonnés légalement aussi bien que réellement. La méthode adoptée en Angleterre et en France permet aux partis politiques de choisir leur chef, de le laisser former un cabinet de collègues, et en cas de défaite ministérielle soit de laisser la place à leurs adversaires, soit de demander aux électeurs un renouvellement de pouvoirs.

Le chef d'un parti ainsi choisi devient Premier Ministre. Le principe veut qu'il soit libre de choisir ses collègues, et que son parti ne choisisse pas ceux qui doivent servir avec lui. Cette dernière méthode est susceptible du grave inconvénient qu'elle supprime la souplesse du choix, et qu'elle peut bien signifier le triomphe de l'opportunité plutôt que du mérite. Tout parti sera un assemblement d'unités d'opinions variables, et le laisser choisir les collègues du Premier Ministre aboutira au choix non pas des plus aptes à pratiquer une politique, mais des membres de chaque unité qui doivent faire de leur mieux pour formuler une politique. Cette union n'est pas difficile dans l'opposition, où l'hostilité envers l'ennemi commun est la loi vitale; mais elle est extrêmement difficile quand le parti est au pouvoir. Et en tout cas, donner au Premier Ministre la liberté de choix légale ne veut pas dire qu'il puisse sélectionner à son gré. Chaque parti possède un certain nombre d'hommes dont la situation dans l'assemblée législative exige d'être reconnue. M. Gladstone n'aimait pas M. Chamberlain, mais il fut obligé de le faire entrer dans son cabinet. Lord Salisbury aurait sans doute été heureux de ne pas offrir à Lord Randolph Churchill la direction de la Chambre des Communes, mais en fait il n'en eut pas le choix. Là où s'affirme la liberté du Premier Ministre, c'est dans l'attribution effective des postes, mais là encore il est grandement limité par le fait qu'il lui faut amener ses collègues à accepter ceux qu'il leur a destinés. La tentative infructueuse de Lord John Russell pour former un gouvernement en 1845 par le refus de Grey et de Palmerston d'accepter les postes qu'il leur destinait est la preuve que cette limitation est réelle 1. On éviterait encore des erreurs si les commissions législatives ministérielles dont j'ai parlé ci-dessus fonctionnaient. Car leur travail tendrait à placer les membres dans la fonction qui les intéresse véritablement. Ils serviraient de chambre de tri où l'on distinguerait ceux qui, comme John Bright, s'intéressent aux principes d'ensemble de la politique et ceux qui, comme Sir James Graham ou Cardwell en Angleterre, Gallatin et Roon dans d'autres pays, ont un talent positif pour les détails particuliers de l'administration.

^{1.} TREVELYAN. Life and Letters of Lord Macaulay (ed. Nelson), vol. II, p. 142.

A part ces limites, plus il existe de souplesse, mieux cela vaut pour le fouctionnement du système; et la concentration du choix aux mains du Premier Ministre semble être la meilleure garantie de souplesse. Mais un cabinet ainsi constitué peut se révéler de deux sortes : ou bien il peut être, comme le cabinet de guerre de M. Lloyd George, un groupe de quatre ou cinq personnes occupées seulement de politique générale, dont il abandonne l'application à des ministres secondaires, ou bien, comme le cabinet historique de la Grande-Bretagne et du continent, ce peut être un groupe plus vaste, dont la majorité s'occupe de l'administration active de leur département. Je ne crois pas qu'on puisse sérieusement douter de la supériorité de cette dernière méthode. On ne peut réellement séparer la politique de l'administration ; l'essence des mésures réside toujours dans leur exécution. Les hommes qui cherchent à éviter le détail s'apercoivent soit que leurs principes échouent par négligence du détail, soit que, en dépit de l'attention qu'ils portent au principe, ils passent en fait leur temps non seulement au détail, mais aussi à s'efforcer de régler les conflits entre les différents ministères pour savoir à qui appartient tel détail, sans posséder la science qui vient du fait d'être plongé dans la technique de l'administration. De plus, puisque les ministres de ces sections particulières seront toujours secondaires, l'assemblée législative tendra à les négliger et à s'adresser au cabinet restreint qui fait la politique. On ira ainsi vers un manque de cohérence administrative. Car l'effort du cabinet s'emploiera alors à apaiser la législative aux dépens de ses ministres secondaires. Il en sera de même de la pression des intérêts extérieurs; et tôt ou tard, ceux qui, dans l'exécutif, sont à la tête de l'administration cesseront de jouer un rôle important dans la conduite des affaires.

Le cabinet du second type semble donc préférable. Ce ne devrait cependant pas être un groupe vaste. Il lui faut assurer une responsabilité collective pour toute l'ordonnance de la politique et de l'administration. Il lui faut affirmer une unité de perspective pour pouvoir agir vite et bien selon les problèmes qui s'offrent à lui. Un groupe de dix à douze membres semble le mieux répondre à ce but. Il est assez vaste pour pouvoir s'occuper de tout le domaine administratif, et assez restreint pour affirmer une véritable unité de vues sur les grandes questions qui se posent. Je ne veux pas dire que douze postes épuisent la sphère des sujets à l'administration desquels il faut des ministres, mais que la division du domaine politique en douze grandes catégories au plus, chacune présidée par un ministre, permet d'obtenir les meilleurs résultats. Ceci vient, à mon avis, de nombreuses observations des expériences récentes. Un nombre plusrestreint ne permet pas aux grands ministères d'être représentés dans l'élaboration de la politique; un nombre plus élevé donnerait aussitôt naissance à un cabinet plus restreint dans le cabinet, et qui tendrait de plus en plus à s'arroger les décisions. Ou, au contraire, un nombre plus élevé serait le signe d'un tel nombre d'affaires ministérielles que l'on négligerait de coordonner la politique, et que chaque ministre jouirait d'une maîtrise à peu près absolue dans son domaine.

Quelles devraient être les relations entre membres d'un tel cabinet? A

deux exceptions près, cette question appartient plutôt à l'art qu'à la théorie de la politique. Il est certain que le Premier Ministre jouit d'une certaine prééminence. Il est à la fois le chef du parti et le chef de l'assemblée législative. A lui plus qu'à tout autre appartient la responsabilité de la tactique politique. Il faut mener l'équipe, persuader à l'harmonie les collègues récalcitrants, exposer aux électeurs les questions sous leur forme la plus frappante. On verra, je crois, que les ministères les plus heureux ont toujours été ceux où le Premier Ministre a su imposer sa volonté à ses collègues avec une autorité à laquelle nul autre membre ne pouvait prétendre. Car il faut se souvenir qu'en prenant des décisions, un cabinet doit plutôt peser les opinions que les compter; la responsabilité de ses problèmes ne saurait naître de la simple obtention d'un vote. Plus on attache d'influence à l'opinion d'un Premier Ministre, plus il sera facile de garantir une unité de perspective. Cela, soulignons-le, ne signifie pas que le Premier Ministre doit distancer ses collègues à la manière d'un Président américain. Ceci mène à une centralisation de l'autorité qui sous-entend toujours que les décisions sont prises dans l'ignorance; les subordonnés sont par là amenés à flatter le chef, et aussi à faire de l'indispensabilité, en fin de compte, une doctrine pratique, au moins intérieurement, de l'infaillibilité présidentielle. La doctrine de l'indispensabilité est impossible pour la bonne raison que la base d'un système démocratique, c'est que nul n'est indispensable.

En second lieu, le Ministre des Finances possède une certaine importance. Car la faculté de lever des impôts constitue, et ceci ira sans doute en augmentant, le cœur de l'État moderne. Le ministre doué du pouvoir de fouiller les poches des citoyens est le dépositaire d'une autorité particulièrement vaste. C'est également à lui qu'appartient le contrôle de la dette nationale et aussi, par son influence sur les systèmes de banques et d'échanges, un pouvoir sur le commerce et l'industrie; ce sont là, de quelque façon qu'on les envisage, des privilèges écrasants. Ce domaine implique inévitablement une attitude spéciale envers les dépenses de l'État; car il doit diriger les dépenses au moins jusqu'au point douteux où l'impôt prend un caractère de confiscation. Il entraînera en fait, par ses rapports avec le pouvoir de dépense des autres ministères, une certaine surveillance de leur politique. Jusqu'où cette surveillance devrait aller, cela dépend de facteurs dont je ne m'occupe pas ici. Certes, le système britannique du contrôle des finances possède de grands avantages en ce qu'il a veillé à ce que les dépenses proposées ne fussent jamais plus que suffisantes au but désiré; mais je crois que la plupart des experts étrangers aux Finances britanniques admettraient qu'il est compensé par de graves défauts. Surtout à l'époque de l'atat positif où nous sommes maintenant entrés, il faut à un Ministre des Finances beaucoup de courage et de décision pour résister à la pression des services de dépenses. Cependant, le principe d'un unique groupe de crédits critiqué collectivement du point de vue de ce qui est en fait un service sans dépenses est à la base de finances saines; et cela fait nettement passer le ministre en fonctions immédiatement après le Premier Ministre lui-même.

Tous les autres membres d'un cabinet sont sur un pied d'égalité; et les distinctions qui apparaissent sont le résultat, non de la théorie et de ses nécessités, mais du jeu imprévisible des personnalités. Un cabinet a des

^{1.} Sur le système de M. Lloyd George, voir le Report of the War Cabinet pour 1917 (Cd. 9.005), et le discours de Lord Curzon à la Chambre des Lords le 19 juin 1918.

chances de réussir d'autant mieux que ses décisions fondamentales résulteront d'une discussion franchement collective. Moins on respecte l'idée que chaque ministre est tout-puissant dans son service, mieux cela vaudra pour l'esprit de son travail. Sinon, on est en butte à deux dangers qui se sont manifestés de façon frappante en ces derniers temps. L'un est qu'il n'existe véritablement aucun groupe de personnes réellement chargées d'examiner la politique dans son ensemble; et l'autre, que ce qui semble être la politique du ministre, respectée comme telle, n'est en fait que la politique de ses fonctionnaires permanents. Cette dernière distinction est importante. Toute bureaucratie, si désireuse soit-elle d'être libérale, tend à se conformer à l'excès à ses méthodes et à ses traditions particulières ; et quand il se présente de nouvelles suggestions, elle a coutume de commencer par en affirmer l'impossibilité, et d'insister ensuite sur leur manque de prudence. Il faut, pour triompher du conservatisme ministériel, un ministre fort; et, en laissant à part les organisations externes (c'est un point que je discuterai plus loin), le cabinet doit posséder des moyens d'obliger le conservatisme des services à ne jamais être considéré comme définitif. Cela se produira seulement lorsque le cabinet se considérera comme libre de s'immiscer dans le travail des services, et d'insister sur le caractère essentiel de ses décisions. Il peut avoir tort, il aura souvent tort; mais la politique ne peut être coordonnée si elle n'interprète pas ainsi ses fonctions. Autrement, il devient uniquement un corps dont la tache est d'organiser le travail de la législative et d'enregistrer ses décisions; et par là, il perd la moitié de sa valeur.

J'ai déjà montré que le Premier Ministre possède parmi ses collègues une autorité spéciale. L'histoire récente de cette fonction implique à cette situation deux corollaires. Il importe qu'il ne soit pas accablé sous le poids du travail administratif. Il a pour tâche de conserver l'esprit ouvert et frais sur les problèmes généraux du gouvernement. Il lui faut agir en tant que source de conciliation générale dans le ministère. Il doit se tenir au courant des grands événements dans tous les services de l'État. Un Premier Ministre qui s'efforce de combiner ces fonctions avec la charge d'un poste comme celui des affaires étrangères, par exemple, est tenu de négliger l'une ou l'autre; et chacune est trop importante pour pouvoir être négligée. Il doit être le chef actif de l'assemblée législative. Sa présence a une double signification: elle coordonne, d'une façon impossible autrement, le travail de ses collègues devant la législative. S'il paraît rarement à l'assemblée, on tendra toujours à le considérer comme un tribunal d'appel contre les autres membres de son cabinet. Il deviendra un Président, et non un Premier Ministre. Secondement, son absence aura l'effet désastreux de transporter le centre de décision hors de l'assemblée légtslative. Si l'on ne peut l'y trouver, on le cherchera là où il est. Son bureau sera le centre de la pression des intérêts qui parviennent jusqu'à lui. Il sera tenté de conclure des accords avec eux, et de présenter ces accords à l'assemblée comme des faits accomplis, qu'on ne peut rejeter qu'en exigeant la démission du gouvernement. Une assemblée ainsi mise en demeure est tenue de battre promptement en retraite par crainte des citoyens. Ses débats deviennent fictifs, car on sentira qu'ils ne touchent pas à la vraie source de décisions. La politique ne se fera pas à la lumière du jour; et une assemblée vit par la politique qu'elle peut garantir. Ceci

est, ajoutons-le, une raison de plus en faveur de la supériorité du système des deux partis. Car un Premier Ministre qui préside à une coalition de groupes toujours en passe de former une combinaison nouvelle est constamment tourmenté par une instabilité funeste à la réalisation de son œuvre. Une politique d'idées devient une politique de manœuvres, et l'attention que l'on devrait porter aux grandes lignes de la législation se consacre forcément à la tactique secondaire qui empêche la coalition de se dissoudre.

Il faut donc nettement envisager une exécutif puissant qui fait pénétrer d'autorité dans le Code un plan cohérent de législation. Il faut donc examiner deux aspects des problèmes soulevés par un exécutif puissant. Quelle occasion a d'abord l'assemblée législative de faire sentir sa propre influence sur l'exécutif? Ensuite, quelle place occupent les intérèts variés de la société dans l'édifice esquissé ici? A mon avis, l'assemblée législative possède trois garanties nettes en elle-même. Elle peut toujours renvover le cabinet en fonction. Bien que le pouvoir de renvoi s'exerce rarement. il reste toujours comme une menace tangente de grande valeur. On ne peut ensuite l'obliger à adopter une législation qui affecte les fondements constitutionnels de l'État, sauf dans des circonstances spéciales, telles qu'un vote des deux tiers de l'assemblée, qui ont peu de chances de se rencontrer ailleurs qu'en cas de nécessité grave. Elle ne pourrait, selon l'opinion exposée ici, être forcée d'abroger la loi d'Habeas Corpus, d'adopter une mesure comme la loi américaine contre l'espionnage, ou un projet de loi demandant à l'exécutif le pouvoir de légiférer par décret. Elle possède ensuite dans chaque service sa commission législative qui lui donnera une connaissance complète des détails de l'admidistration. Elle connaîtra donc, officieusement comme officiellement, les projets du ministère. Elle verra quels éléments contribuent à former son jugement. Elle pourra critiquer et refuser dans une atmosphère d'où la menace de démission ou de dissolution sera absente. Il faut souligner ici qu'aucun système de commissions ne peut être adéquat s'il ne soumet pas à l'examen les budgets des ministères. Nous n'avons pas besoin du contrôle méticuleux exercé actuellement par les commissions françaises et les comités du Congrès. Mais il nous faut éviter l'impasse où se trouve maintenant la Chambre des Communes britanniques, consistant à ne permettre de critiquer les dépenses nationales que lorsqu'elles sont faites. Les commissions budgétaires, avec un personnel suffisant d'experts indépendants de l'exécutif, et le droit d'examen des services, sont donc indispensables, et aucun de ceux qui en ont critiqué la nécessité ne me semble jusqu'ici avoir envisagé le danger que causerait leur absence 1. Une autre protection requise par la législative, c'est la création dans son sein de ce qu'on appelle en Amérique bureau de référence législative 2. Privé de cet organe. le membre individuel a trop souvent le dessous dans ses discussions avec le cabinet. Il ne sait pas quels éléments utiliser, il n'a pas connaissance

^{1.} Voir le neuvième rapport (H. C. 121 de 1918) du Select Committee on National Expenditure, surtout les appendices de preuves. Je remarque que ses conclusions sont approuvées dans l'ensemble par le Rapport du Machinery of Government Committee (Cd. 9230 de 1918), pp. 14-15.

^{2.} Cf. Mc Carthy dans P. S. Reinsch. Readings in American State Government, pp. 63 et suiv.

des expériences correspondant à ses enquêtes. Le ministre, largement protégé par sa garde d'experts, élude la question par une volée de faits auxquels une organisation appropriée à l'intérêt du membre lui permettrait de parer.

Les relations de l'exécutif avec le corps des citoyens sont très différentes. Ils ont, eux, pour but de faire connaître leur volonté de telle manière que non seulement leur volonté apparaisse clairement, mais encore que la force de l'opinion qui appuie cette volonté déclarée soit rendue manifeste. A présent, les citoyens exercent une pression de différentes façons. En temps d'élection, ils attribuent le pouvoir à un parti avec les idées générales duquel ils se trouvent à ce moment en sympathie. Après l'élection, les différentes associations adoptent des résolutions. préparent des pétitions, sollicitent les membres de la législative, envoient des délégations aux ministres. Leur pression est parfois assez forte pour obtenir une enquête sur quelque problème particulier; à l'occasion, pour la loi de 1906 sur les conflits professionnels, ils sont assez puissants pour forcer l'exécutif à agir en leur faveur. Mais en général l'opinion publique est aux prises avec deux difficultés : elle est rarement organisée en vue de relations suivies avec le gouvernement, ses liens ne sont pas organiques, mais intermittents; elle ne peut, de plus, critiquer ce que le gouvernement effectue qu'à la lumière d'actes particuliers qui, étant des actes, possèdent déjà une atmosphère de prestige qui rend malaisée l'enquête. Je m'occuperai plus tard de la première difficulté, car sa solution dépend de l'exécutif en tant que corps administratif et non politique. On peut, je crois, faire face à la seconde par un simple expédient qui possède, dans l'expérience politique, de nombreux précédents.

Cet expédient peut à mon avis prendre deux formes. Il peut soit impliquer, dans le cas des lois publiques, ce que l'on appelle en Massachusetts « audience publique »¹, soit, dans le cas de problèmes pour lesquels on n'a pas proposé de loi, organiser une enquête en vue de fixer par ses résultats une opinion définie. Prenons d'abord la première forme, Quand un projet de loi a été envoyé à une commission législative, si celle-ci en décidait de la sorte, elle pourrait prendre non sur les principes, mais sur les détails de cette mesure l'avis du public, soit des individus, soit des associations organisées. Elle pourrait par exemple recueillir l'opinion des propriétaires et des locataires sur le problème des diminutions de lover; elle pourrait entendre les patrons et les ouvriers sur les clauses d'une loi sur les Trade Boards, les dentistes et les médecins sur un projet pour empêcher l'accès de la profession de dentiste aux personnes non qualifiées. Et la valeur de telles « audiences » s'accroîtrait sans doute du fait de la présence de fonctionnaires permanents à cette commission. Celle-ci assumerait ce que M. Lowell appelle une attitude semi-judiciaire. « Elle vient à se considérer comme siégeant pour juger les affaires qui lui sont soumises, dit-il2, plutôt que comme agissant de sa propre initiative : et ceci jusqu'à un point parfois surprenant. Au meilleur sens, la procédure est extremement démocratique, car elle donne au peuple entier la chance de participer à la législation au stade embryonnaire. Mais elle n'est aucunement démocratique, au sens erroné que l'on attribue à toutes les opinions une importance égale ». Les limitations du témoignage au détail des mesures viennent du fait que le cabinet a pris la responsabilité du principe. La fixation de son opportunité est alors l'affaire de la législation dans son ensemble. Mais je ne vois pas pourquei on ne rechercherait pas l'occasion d'obtenir des informations particulières du public par la discussion des détails. Des questions telles que le nombre de témoins à entendre, la méthode d'examen à suivre, et autres, ne sont que des questions secondaires, et il est significatif que treize pour cent seulement des « Audiences » du Massachusetts ont occupé plus d'un seul jour.

La seconde forme de cet expédient peut s'étendre sur une sphère plus étendue. Il existe une grande variété de problèmes sur lesquel son possède peu de connaissances, ou dont la solution ne semble pas devoir impliquer une action du gouvernement. Là il me semble préférable de donner de vastes limites au bon plaisir des citoyens. J'ai déjà montré que si le cabinet doit réglementer l'emploi du temps de l'assemblée législative, il devrait faire place à l'initiative des membres individuels. Il est par exemple du ressort de cette initiative que les membres déposent des propositions de loi à la Chambre des Communes : et c'est par l'usage plus fréquent de la proposition individuelle qu'on peut trouver un moyen de parvenir à la relation que je préconise. Ce que je suggère, c'est que lorsqu'un membre de la législative dépose une proposition de loi, il puisse la faire envoyer à une commission d'enquête si cent autres membres (ou tout autre nombre convenable) en appuient l'envoi. Cette commission étudierait alors la proposition au cours des séances publiques, et ferait un rapport de ses conclusions à l'assemblée législative. Le cabinet pourrait alors, à son gré. l'aider ou non à parvenir au Code. En tous cas, il resterait aux archives un ensemble précieux de dépositions sur le fonds de cette proposition ; et j'ai déjà montré que l'accroissement des informations sur les questions publiques est une affaire de la plus grande importance. A l'occasion, sans doute, les découvertes de cette commission nécessiteraient une action immédiate de l'exécutif; par exemple, une révélation telle que celle de la condition des fabricants de chaînes à Cradley Heath il y a une quinzaine d'années 1 obligerait l'exécutif à prendre des mesures. Le résultat sera plutôt, en général, de former une opinion publique ouvrant une perspective par laquelle le gouvernement pourra, plus tard, se frayer un chemin. Ainsi, une enquête de ce genre sur les résultats de l'élévation de l'âge scolaire de quatorze à seize ans serait précieuse. Et la méthode proposée éviterait le danger de ce genre d'enquête qui, subitement surgie pour faire face à une crise inattendue, poursuit son travail dans une atmosphère de passion funeste aux résultats scientifiques.

Il n'est pas non plus probable, comme on pourrait le suggérer, qu'un tel plan induira toutes les associations pourvues d'une panacée à demander une enquête de ce genre sur sa valeur. Rien n'empêche actuellement un membre de déposer toutes les propositions qui lui plaisent; et le fait qu'un cinquième de la législative doit s'associer à la nécessité d'une enquête est une garantie contre leur multiplication inutile. Car les mem-

^{1.} LOWELL. Public Opinion and Popular Government, pp. 250 et suiv., où l'on trouvera quelques détails intéressants.

^{2.} Op. cit., p. 252.

bres eux-mêmes agiront en juges des dépositions; et le temps dont ils disposent est toujours assez limité pour assurer qu'ils ne courront pas après tous les feux-follets qui voltigent devant leurs yeux. Je ne crois pas qu'on encouragerait des propositions pour restreindre la pêche du saumon et de l'esturgeon dans certaines rivières; ou pour exiger des phares d'une certaine puissance à l'avant des locomotives; ou pour constituer des réserves spéciales pour assurer les chèvres; ou pour uniformiser le degré d'alcoel permis dans les boissons alcooliques — toutes ces questions ont été des sujets de référendum ou de droit d'initiative en Amérique et en Suisse —; mais si nous pouvions, de cette manière, enquêter sur les rapports du malthusianisme avec la santé des mères, ou sur l'opportunité d'abolir la règle d'unanimité dans les jurys, ou sur l'unification des assurances sociales, nous rendrions beaucoup plus facile que maintenant la voie des améliorations sociales, et nous permettrions à chaque citoyen doué d'une expérience particulière d'atteindre directement l'assemblée législative. Nous sommes en droit de croire qu'en fin de

compte cette expérience, par ce contact, portera ses fruits.

J'ai fortement mis l'accent sur les procédés législatifs. C'est parce que la vérité soulignée par Sir Henry Maine au sujet du travail judiciaire vaut aussi pour la procédure législative. Le progrès social se tient caché dans les interstices de la méthode législative. C'est dans sa souplesse, d'une part, et dans son accessibilité, de l'autre, qu'une assemblée législative a le plus de chances de découvrir ses moyens de succès. Elle ne devrait pas se séparer de l'exécutif, parce qu'en ce cas celui-ci est démuni du pouvoir de devenir vraiment créateur. Elle ne devrait pas être dominée par lui parce que, lorsque cela se produit, le membre individuel cesse d'être autre chose qu'une unité dans une liste de scrutin. Elle a besoin de pouvoir le critiquer, et d'amender efficacement les mesures du gouvernement parce que celui-ci n'est pas assuré de l'infaillibilité de son œuvre. Elle a besoin d'associer tout le public à son effort, en partie parce qu'il possède un fonds de hon sens et d'expérience qui ne devrait pas rester inemployé, en partie parce que son organisation est un domaine où l'initiative du membre individuel occupe une certaine place, surtout parce qu'une telle organisation fournit l'un des plus sûrs moyens accessibles tant d'éduquer l'opinion publique que de souligner les nécessités publiques. Là comme ailleurs, beaucoup de choses dépendent nettement du niveau d'intelligence des électeurs; mais ce niveau est à son tour fonction des institutions que j'ai exprimées. Elles n'assureraient pas d'elles-mêmes la réalisation du but que l'État cherche à représenter, mais elles peuvent rendre plus possible que maintenant l'accomplissement de cette tâche.

VII

Quand une politique a été formulée par le cabinet et acceptée par la législative, il faut l'appliquer. Là se révèle la seconde fonction essentielle de l'exécutif, qui consiste à coordonner et à contrôler, l'administration de l'État. Le premier problème qui se pose. c'est le principe selon lequel le courant des affaires doit être réparti entre les différents ministères. Il n'y a, bien entendu, pas de système de catégories rigides dans lequel tout le

travail puisse se trouver naturellement placé. Mais je crois que le choix général par lequel tout exécutif se trouve confronté est la répartition suivant les personnes ou suivant les services. Nous pourrions avoir un ministère qui s'occupe des enfants, un pour les chômeurs, un pour les vieillards, un pour les titulaires de pensions navales et militaires, et ainsi de suite, chacun cherchant à pourvoir à tous les besoins divers de la classe dont il est chargé. Par ailleurs, nous pourrions avoir, comme maintenant, un ministère de la défense nationale, un ministère de l'éducation nationale, un ministère de la santé publique et autres. Le défaut de la première division est. je crois, assez évident. Elle cherche à fournir à chaque classe de personnes divers services, toujours spécialisés par nature, qui se répéteraient dans toutes les autres branches. Il vaut mieux qu'un Ministère de l'Instruction Publique s'occupe directement des besoins pédagogiques de tous depuis l'école maternelle. Nous avons alors une sphère particulière d'activité qui a trait aux besoins généraux de la communauté pour chaque section de l'exécutif. Ce principe possède le grand avantage, d'abord, de permettre aux membres d'une section de concentrer leurs efforts sur un sujet particulier au lieu de les disperser sur une zone trop vaste pour faire place à un niveau général de qualité élevée; et ensuite, il donne la possibilité de mieux utiliser les connaissonces spéciales en les faisant apparaître sur un plan où ses divers aspects sont en relations organisées les uns avec les autres 1.

Il est donc net que l'organisation ministérielle selon les services est la meilleure. Mais cela ne signifie pas que ces services peuvent ou veulent vivre dans des compartiments étanches. Le Ministre de l'Instruction Publique peut avoir à s'occuper de problèmes de santé chez les écoliers. qu'il trouvera directement apparentés aux conditions de logement et de salaire paternel. Il devra prendre en considération ces relations, et la liaison avec les autres ministères apparaîtra donc comme essentielle. Chacun s'apercevra qu'il possède des intérêts primordiaux et des intérêts secondaires, et qu'il doit développer chez lui des moyens de les aborder dans toute leur formidable complexité. Chacun trouvera à ses confins des problèmes qui, pour être résolus, nécessitent la coopération avec d'autres ministères. Et il se posera, de façon réitérée, la difficulté de décider (question nettement de cabinet) si telle fonction particulière appartient à tel ministère ou à tel autre. Ainsi, un service d'hydravions doit-il être dirigé par un ministère de la marine ou par un ministère de la défense aérienne? On a avancé de nombreux arguments pour justifier les deux méthodes. Ce que je veux seulement affirmer ici, c'est que l'incertitude est caractéristique des éléments qui s'offrent à nous, et en déduire que les sujets d'intérêt commun peuvent être convenablement traités par la simple coopération entre les ministères en question.

Supposons cependant que nos ministères soient définis. Deux problèmes se posent immédiatement. Comment chacun sera-t-il organisé et quel en sera le personnel? Sur le sujet de l'organisation, il v a. je crois. cinq principes nets à observer. Tout d'abord, il doit toujours y avoir un ministre responsable, vis-à-vis de l'assemblée législative, du travail du ministère. Il doit endosser le fardeau de ses erreurs, et sans doute s'appro-

^{1.} Voir ceci traité en détail dans le Machinery of Government Report, pp, 8 et suiv.

prier le crédit de vertus auxquelles il peut prétendre. Tout autre système — par exemple, la tentative pour faire diriger un service particulier par un conseil — éparpille les responsabilités jusqu'à les faire disparaître. L'assemblée législative doit toujours être capable de désigner un individu particulier et d'en exiger une justification de la politique de son ressort. Elle peut naturellement, à travers lui. être amenée à attaquer le cabinet lui-même; mais il est indispensable qu'à un point donné de l'édifice ministériel on puisse attribuer les décisions à une personne non cor-

porative, mais individuelle.

Il doit ensuite y avoir, dans chaque ministère, une stipulation spéciale, en vue d'une inspection financière convenable. Ceci implique, à mon avis. un fonctionnaire dont l'importance doit immédiatement suivre celle du chef permanent du ministère et qui doit répondre : a) de tous les paiements effectués par le département et b) de la fixation en termes monétaires de toutes les propositions en émanant. Il sera évidemment en relations spéciale avec le Ministère des Finances, puisqu'il aura pour tâche d'expliquer à ses représentants les évaluations du ministère. Evidemment aussi, il devra organiser le travail qu'il accomplit de telle manière que l'on puisse aussitôt comparer les services de son ministère aux services analogues des autres ministères. Il doit pouvoir montrer pourquoi le prix de revient dans un hôpital naval sous son contrôle est plus élevé que celui d'un lit analogue dans un hôpital militaire, et il doit permettre au Ministre des Finances de savoir et d'expliquer, par exemple, la différence de dépenses entre les services dentaires des écoles et ceux de l'armée et de la marine. Partout où l'on s'efforce de réduire au minimum le chiffre d'un personnel ministériel, c'est le personnel de la section financière qu'il faut réduire en dernier ressort; car c'est là qu'en fin de compte se trouve le chien de garde véritable du contribuable.

Tous les ministères doivent, troisièmement, posséder une commission de membres de l'assemblée législative avec laquelle ils doivent établir des relations organisées. J'ai déjà traité de la nature et des fonctions de ces commissions. L'on peut ici faire remarquer en outre que, à mesure que nous en viendrons à voir nettement la nature de l'administration, l'im-

portance de ces commissions croîtra vraisemblablement.

Il est quatrièmement indispensable de conclure des arrangements déterminés pour une coopération interministérielle. Bien entendu, cette coopération prend des formes variées. Il faut, par exemple, développer les consultations continuelles entre les ministères tels que le Ministère du Commerce et le Ministère du Travail pour résoudre leurs problèmes communs. Ces problèmes sont en partie spéciaux, comme lorsqu'un projet de loi concerne leurs intérêts respectifs, et en partie généraux, dans le cas où les chefs de chaque ministère peuvent examiner quelque question commune les affectant tous les deux. Nul ne peut, je crois, observer les méthodes utilisées par les gouvernements des États modernes sans se rendre compte que l'on s'efforce beaucoup trop peu de grouper les expériences avec méthode. De fait il existe, dans ce but, des mécanismes tels que le Comité de Défense impériale en Angleterre. Mais les fonctionnaires du Ministère du Commerce extérieur devraient prendre l'habitude régulière de rencontrer ceux des Affaires Etrangères. Les membres des services publice doivent apprendre à vivre et à penser ensemble, s'ils veulent que leur technicité soit autre chose qu'une affaire de routine. Il en est bien entendu de même à l'intérieur d'un ministère. A cet égard, il est un ministère britannique qui s'est délibérément réorganisé afin d'utiliser sur le même plan toutes les compétences dont il dispose. Et même, en reconnaissant la valeur des discussions officieuses sans doute considérables qui ont lieu, il vaut mieux savoir que des discussions de cet ordre sont devenues une habitude de l'administration, et qu'on leur a trouvé une place définie, que supposer que les hommes en comprendront l'importance devant les simples faits de l'expérience.

Non moins essentielle est la prévision spéciale de la recherche et de l'enquête. Une des grandes faiblesses du système gouvernemental actuel est le peu de place que nous accordons aux services de cet ordre. Un gouvernement doit prévoir. Il doit travailler aux problèmes de la paix comme un état-major général travaille aux problèmes de la guerre. Il doit tracer les grandes lignes d'une politique possible, rassembler les éléments nécessaires pour les développer dans tous leurs rapports, chercher à les évaluer selon leur importance. Les fonctionnaires déjà surchargés de besogne administrative ne peuvent guère les inclure dans leur travail, pas plus qu'un général sur le champ de bataille ne peut être chargé de se procurer les munitions nécessaires. Plus nous libérons, en effet, les chefs des services afin qu'ils puissent préparer la coordination de la politique, plus élevée sera cette politique. Mais il nous faut aussi dans chaque service un groupe de fonctionnaires qui ait pour mission pricipale d'établir ces problèmes; et en dehors de ces recherches spéciale d'incidence ministérielle, il nous faut un mécanisme toujours en contact actif avec les ministères eux-mêmes, qui lie entre elles les études spéciales, et qui entreprenne des enquêtes dont l'importance est plus grande que la formation d'une politique immédiate n'en impliquerait Cette nécessité est implicicitement reconnue, en Angleterre comme aux États-Unis, par l'existence de comités tels que le Conseil Privé pour les recherches médicales, et de corps tels que le comité d'études géologiques à Washington. Mais tous manquent de coordination; et jusqu'ici, ils n'ont pas cherché à établir cette relation avec le travail ministériel qui permettrait, par 'exemple, au Ministère du Commerce de demander au Comité des recherches médicales de s'enquérir sur les conditions sanitaires des quartiers attribués aux marins sur les paquebots transatlantiques; ou au Comité des recherches scientifiques et industrielles d'utiliser ses connaissances pour déterminer jusqu'à quel point on pourrait diminuer l'exposition des chauffeurs de machines à la chaleur. Rien ne peut jamais suppléer, dans l'État, à l'absence : a) de recherches systématiques et organisées, et b) d'accumulation d'éléments susceptibles d'influencer le progrès social.

Qu'entraîneraient ces dispositions? Il y a, à mon avis, trois façons dont pourraient se poursuivre les recherches importantes sous l'autorité gouvernementale. Il peut y avoir des enquêtes directes effectuées par les ministres eux-mêmes. On a déjà entrepris beaucoup de travaux de cette sorte. Chaque ministère de l'État moderne en est venu, dans l'ensemble, à comprendre que son œuvre exige la possession d'un groupe de connaissances définies sur les sujets qui l'occupent. Il doit pouvoir aussi ras-

^{1.} Le Ministère du Commerce. Cf. Cd. 8912 de 1918.

INSTITUTIONS POLITIOUES

sembler rapidement les éléments qui lui permettront de répondre aux demandes répétées des membres de l'assemblée législative sur des questions de sa compétence. Il doit encore être, bien que d'une façon limitée, en mesure d'entreprendre des enquêtes sur les sujets qui affectent directement ses travaux. Un exemple admirable de ce dernier genre de travail se rencontre dans les volumes d'enquêtes spéciales du ministère de l'Instruction Publique en Angleterre.

Un autre type n'importe pas moins. Il peut y avoir des enquêtes que ne poursuit directement aucun ministre particulier, bien qu'elles soient entreprises d'accord avec d'autres. Ainsi, le ministère de l'Intérieur anglais peut coopérer avec le Comité des Appareils de sauvetage des mines du Service des recherches dépendant du Conseil du Roi pour développer la sécurité dans les mines. Le Ministère de l'Agriculture pourrait coopérer avec le conseil d'enquête sur les denrées 1. Le premier et le second type de recherches différent non seulement par les personnels dissemblables qui les constituent, mais aussi par le fait que, dans le second cas, ceux qui rédigent le rapport n'ont aucune responsabilité dans son application. Leur besogne finit lorsqu'ils ont présenté leurs conclusions. Ils n'aident pas à faire pression pour les utiliser, et ne contribuent pas à en organiser les conséquences. Ils agissent uniquement et simplement comme un corps recherchant les faits. Comment cette recherche devrait-elle être organisée? Elle nécessite à sa tête, à mon avis, un corps de structure analogue au Conseil de la Défense Impériale. Il lui serait confié: 1° la coordination des recherches; 2° le développement des relations avec les corps non gouvernementaux et étrangers engagés à des travaux analogues au sien : 3º la communication des résultats et des informations aux ministères spécialement intéressés. Ils travailleraient évidemment surtout au moyen de comités consultatifs d'experts, à la fois officiels et non officiels. Ils cultiveraient les relations les plus étroites possibles avec les universités et les associations de recherches indépendantes, qui, comme les universités, présentent un caractère tant soit peu scientifique. Ils devraient, je crois, être directement sous le contrôle du Premier Ministre, afin de souligner l'importance de leur travail, et en même temps d'assurer que les découvertes les plus importantes sont convenablement représentées en très haut lieu. Une telle méthode d'organisation a l'avantage particulier de rendre le Premier Ministre responsable envers l'assemblée législative de la poursuite efficace des recherches.

Le troisième type de recherches est celui qui, stimulé à l'activité par un corps tel que le Comité esquissé plus haut, fonctionnerait toutefois indépendamment de lui. Il y a beaucoup de questions pour lesquelles une complète indépendance de recherches est désirable, surtout dans les sciences sociales. Un ministère peut publier des conclusions sur la sylviculture ou la météorologie sans qu'il s'attache à ses conséquences un soupçon de partialité. Mais quand nous en venons aux problèmes où le facteur personnel est grand, il vaudrait beaucoup mieux limiter le rôle du gouvernement à aider à rassembler les éléments, à prévoir des faci-

lités (entre autres des facilités financières) pour étudier en toute indépendance les problèmes d'urgence évidente. Un ou deux exemples éclaireront peut-être ceci. Il y a des problèmes, la meilleure unité d'organisation dans les syndicats par exemple, où un groupe indépendant qui aurait entièrement accès aux éléments ferait sans doute du travail meilleur qu'un service gouvernemental; ceci est également vrai de questions telles que la disparition du travail spécialisé, et la conservation du charbon. Plus nous pouvons convaincre des corps tels que les universités de se consacrer délibérément à un travail de ce genre, infirmant ou confirmant, s'il en est besoin, le travail des administrateurs, meilleure sera la qualité d'information dont nous disposons. Nous nous contentons un peu trop facilement d'un rapport gouvernemental considéré comme le dernier mot sur une question. Il y a rarement lieu de douter, au moins en Angleterre, de l'intégrité du corps de recherches. Mais exactement comme le physicien et le biologue répètent, presque jusqu'à satiété, les expériences de leurs confrères, de même nous avons besoin de répéter les analyses sociales. Lorsque le gouvernement a l'assurance raisonnable que le travail est entrepris dans un esprit scientifique, il doit donner toute l'aide possible, sans se soucier du résultat probable de l'enquête. Nous ne pouvons d'aucune autre façon obtenir la représentation de tous les points de vue divers justifiés à s'exprimer. A présent, un gouvernement, lorsqu'il recherche au dehors l'aide de spécialistes, tend à réduire la possession de la technicité à ceux chez lesquels on peut compter trouver des conclusions éminemment « sûres ». Cependant, même dans un service gouvernemental, le ferment d'un brillant radical ne serait pas sans avantages. Le Trésor britannique, par exemple, peut avoir raison lorsqu'il se tient à une ferme adhésion à la vérité mystique de l'étalon-or; mais il serait rassurant de savoir qu'il possède une section de recherches où l'on puisse officiellement douter de cette vérité 1.

Il est par ailleurs essentiel d'amener le public à des relations organisées avec l'exécutif en tant que corps administratif. Là, je le crois, se trouve le plus vaste champ d'expérience que nous possédions; là aussi, les gouvernements se montrent peut-être plus conservateurs que dans tout autre domaine d'activité. Leur attitude possède une certaine atmosphère de mystique régalienne, qui est plutôt le fait du caractère bureaucratique que de l'état démocratique. Les thèses que nous exposons sont assez simples. Nous crovons que plus l'élaboration d'une politique voudra rencontrer le succès, plus élevé devra être le nombre des intérêts soulevés que l'on consulte pour l'édifier. Le rôle du gouvernement est de tirer des conclusions de leur expérience, non pas comme il interprète lui-même cette expérience, mais selon l'expression que formulent les intérêts. La mise en œuvre de la politique devrait ensuite impliquer une association avec tous les corps directement influencés par ses résultats, et elle devrait, partout où cela est possible, être décentralisée pour faire place à la plus large souplesse d'application possible.

Examinons d'abord le genre de satisfaction donné à ces propositions par un gouvernement moderne, et prenons le cas de l'Angleterre. Un certain nombre de nos ministères possèdent des comités consultatifs

^{1.} Cf. Report of the Machinery of Government Committee, p. 32. Depuis que ceci fut écrit, le Comité d'enquêtes civiles, surtout tracé, je crois, par feu Lord Haldane, est venu au monde presque exactement sur le modèle esquissé ici (1929).

^{1.} Ce livre fut écrit avant 1931. (Note du traducteur.)

statutaires, dont le Ministère de l'Instruction Publique et le Ministère écossais de l'Éducation sont les exemples les plus remarquables. Nous avons d'autres comités non statutaires, mais existant selon la volonté du ministre, tels que le comité des hommes d'affaires aux P. T. T., et, pendant la guerre, le Conseil des consommateurs au Ministère du Ravitaillement. Nous avons aussi certains types de comités spécialisés, tels que le comité de l'éducation post-scolaire au ministère de l'Instruction Publique, et le comité de l'Instruction des prisonniers au ministère de l'Intérieur. Or, ce qu'il faut remarquer dans ces comités, c'est que le ministre possède un droit de discrétion absolue sur tout le personnel, et aussi sur toutes les questions qu'il veut lui soumettre. Il est actif ou passif à son gré. Il n'a pas de droits, et ses devoirs se limitent aux questions sur lesquelles il juge bon de le consulter. Évidemment, il convient qu'il puisse, comme il le fait, être libre d'accepter ou de rejeter son avis à son gré; autrement, sa responsabilité ministérielle envers l'assemblée législative serait sérieusement entamée. Mais le fait notable de ces comités, c'est leur caractère fantomatique. Ce ne sont que des concessions au sentiment que là se trouve le moven d'attirer la confiance publique pour la marche du service; il n'y a cependant pas de preuves qu'ils soient en aucune manière réels.

Secondement, nous avons des ministères où l'administration a un caractère décentralisé. Cela est vrai, d'une part de ministères tels que celui de l'Instruction Publique, qui fonctionne par les services ordinaires du gouvernement local; du Ministère des Pensions d'autre part, qui est basé sur un système hiérarchique de tribunaux consultatifs locaux possédant des pouvoirs étendus, l'autorité finale étant réservée au ministre lui-même. Mais en général, ce qui frappe dans l'administration, c'est le pouvoir du gouvernement central de Whitehall. L'effort tend constamment vers l'uniformité de procédure, aussi bien que vers l'uniformité de principe. On n'en est pas encore arrivé à la centralisation de la France, qui aboutit, comme disait Lamennais, à l'apoplexie au centre, et à l'anémie aux extrémités. Mais on a été assez loin pour avoir suscité des protestations intéressantes et importantes ¹, et l'on a par là écarté la tendance naturelle de toute autorité à multiplier ses pouvoirs sans se soucier beaucoup des résultats de cet accroissement.

Sur la valeur des corps consultatifs, on ne conserve maintenant plus de doutes. « Nous croyons, a déclaré le Comité de Lord Haldane sur le mécanisme du gouvernement ², que plus on les considère comme partie intégrante de l'organisation normale d'un service, plus les ministres seront en mesure de s'attirer la confiance du Parlement et du public par le fonctionnement d'organisations qui semblent devoir, à un degré croissant, affecter les vies de vastes sections de la communauté. » « Les Comités, écrit Sir Arthur Salter ³, sont un instrument précieux pour appliquer les mesures administratives à l'insu du public. Le gouvernement moderne implique souvent une action affectant les intérêts, et nécessitant la bonne volonté, soit de vastes sections de la communauté,

soit de la communauté toute entière. L'action ne peut être rendue acceptable sans une explication détaillée de cette nécessité, les simples annonces dans la presse étant insuffisantes. Dans ces cas, l'explication antérieure de l'assentiment des comités d'hommes représentatifs qui, s'ils se laissent convaincre, enlèverait le consentement des nombreuses sections de la communauté qui les regarderaient comme des chefs, serait de la plus grande valeur ». « Les Comités, dit Sir Andrew Ogilvie du Comité consultatif des hommes d'affaires au Téléphone Public¹, ont accompli d'excellente besogne dans les provinces... (Ils) ont adopté un point de vue sensé et pratique sur les questions qui leur ont été soumises. Un certain sentiment de rivalité entre les différents corps publics en question leur a fait choisir de bons représentants. Les plaintes injustifiées n'ont pas reçu d'encouragement. On a été satisfait de ce que l'organisation fût intelligente et attentive, et le sentiment de méfiance que le public britannique nourrit envers tous les fonctionnaires 'd'État a généralement disparu. »

Quelles devraient être les fonctions de ces Comités, et comment devraientils être composés? Je veux d'abord insister sur les fonctions qu'ils ne devraient pas remplir. Ils deivent conseiller l'administration, mais non la diriger ni la contrôler, en partie pour ne pas empiéter sur l'idée de responsabilité ministérielle envers l'assemblée législative, en partie parce que, je le crois, l'origine de toute administration effective est l'attribution de la responsabilité à un individu. Secondement, ils ne doivent pas élaborer de politique. Ils peuvent faire des propositions lorsqu'elle est élaborée, ou même indiquer des sujets dignes d'attention; mais définir les mesures est une affaire essentiellement du ressort du ministre et de ses subordonnés. Troisièmement, ils ne peuvent engager des groupes extérieurs à un accord. Ce ne sont pas des corps de délégués au sens qu'ils exécutent un mandat en vue d'un plan particulier; ils sont consultés non pour leur autorité, mais pour leurs avis. Quatrièmement, ils ne doivent jamais avoir accès aux informations relatives aux achats de matériel par le gouvernement en sa capacité de commerçant; quiconque considère, par exemple, les fonctions du Trésor anglais dans les questions telles que l'achat des monnaies étrangères et l'émission de bons du Trésor comprendra que le secret de telles opérations est indispensable. Et ils ne devraient pas en général, à mon avis, être consultés sur les négociations entre un gouvernement et une puissance étrangère; la publicité de ces matières semble convenable plutôt en fonction de la ratification des résultats obtenus que pour intervenir dans une matière délicate où une révélation prématurée peut être funeste. Surtout en tant que comités, ils devraient avoir un caractère confidentiel, et ne pas être admis à révéler les résolutions collectives au grand public. Mais le ministre devrait, bien entendu, avoir le droit d'autoriser la publication de ces décisions s'il jugeait, avec le comité, cette publication désirable.

Ce sont là des délimitations élémentaires. Avant de pouvoir discuter ce que peuvent faire de tels comités, il importe d'établir la nature de leur composition. A mon avis, on doit d'abord postuler que les comités qui s'étendent sur toute la sphère de la compétence ministérielle sont généralement une erreur. Ce dont on a besoin, c'est de la possibilité de les consulter

^{1.} Reports of Commissions on Industrial Unrest (1917), Bulletin 237 du Ministère du Travail des Etats-Unis, p. 49.

^{2.} Report, p. 12.

^{3.} The Development of the Civil Service, p. 220.

^{1.} Ibid., p. 108.

sur les points qui affectent des intérêts spéciaux; et l'opinion d'un homme d'affaires, par exemple sur des problèmes du génie, ne vaut pas grand chose, même dans une sphère comme celle du Ministère de l'Instruction Publique. Il nous faut des connaissances spéciales, et non générales; il nous faut l'expériences des maîtres des écoles secondaires, des universités, des écoles primaires, plutôt que prendre un certain nombre de gens éminents dans l'instruction et leur soumettre toutes les questions variées que le ministère doit résoudre. Pour la constitution de ces comités, deux points sont importants : d'abord, le comité doit être restreint, sinon il se changera inévitablement en une petite conférence où il y aura des discours, mais non des discussions. En second lieu, il doit être représentatif. Ceux qui y assistent doivent être des personnes qui détiennent la confiance des intérêts affectés par les travaux du ministère en question. Le nombre normal d'un tel corps semble ne devoir pas dépasser vingt en général. Il devrait se diviser en deux parties : a) une majorité choisie par des associations représentant les divers intérêts, tels que les industries, affectés par l'administration; b) une minorité choisie par le ministre pour représenter le public et les groupes spéciaux suffisamment bien qu'indirectement intéressés pour avoir besoin de la protection d'une représentation. Ainsi, par exemple, un Comité rattaché au Ministère de l'Instruction Publique s'occupant des écoles primaires comprendrait des représentants de corps tels que l'Union nationale des maîtres, l'association des maîtresses adjointes, des corps représentatifs des professeurs des-écoles secondaires et ainsi de suite. Un Comité rattaché au Ministère de l'Intérieur, s'occupant de la législation des usines, renfermerait des représentants des syndicats, de l'Union Nationale des Manufacturiers, ainsi que des spécialistes de la physiologie de la fatigue industrielle, et des spécialistes du droit industriel. Un comité rattaché au ministère du Commerce, s'occupant de brevets, contiendrait des représentants de l'Institut des brevetés, des légistes particulièrement compétents en droit sur les brevets, et, l'on peut le suggérer, des délégués de corps tels que la Société Royale et l'Institut des ingénieurs de l'électricité. Un Comité rattaché au Ministère de la Santé Publique pour l'administration de subventions de secours comprendrait des représentants de corps populaires, tels que l'Association des Conseils de Comtés, de corps professionnels comme l'Institut des Comptables municipaux et l'Association nationale des fonctionnaires des gouvernements locaux, et de corps de consommateurs tels que l'Association des contribuables. Il m'est évidemment impossible ici de dresser une liste des comités indispensables ou des corps qui devraient y être représentés. En tout cas, ces listes seraient périmées avant d'être constituées. Ce qu'avant tout je m'efforce de suggérer, ce sont les deux principes de compétence particulière, d'une part, et de représentants désignés par leur groupe d'autre part.

J'insiste sur la première parce que, de même que j'ai rejeté l'idée d'une assemblée professionnelle pour la raison qu'une profession donnée ne possède pas forcément des connaissances sur les problèmes généraux, de même je crois que le comité général ne conviendrait pas. Il est indispensable, si ces comités doivent fonctionner comme des institutions créatrices, qu'ils s'occupent de zones d'intérêt vital pour leurs membres, et dans lesquelles même le bureaucrate le plus invétéré ne puisse faire fi de

l'opinion de ces membres. Partout où s'élèveraient des problèmes intéressant plusieurs comités, il serait bien simple de les soumettre à tous et, s'il est nécessaire, de faire une réunion mixte pour les étudier. J'insiste sur le principe de représentants désignés pour deux raisons. Je crois d'abord qu'un membre nommé par un ministre ne se sent jamais aussi libre qu'un membre qui se trouve là de droit. Le premier est limité par des sentiments complexes qu'il vaut mieux commencer par réduire; le choix ministériel rend le problème d'une nouvelle désignation ou d'une révocation difficile. J'envisage des représentants désignés nommés pour trois ans, le renouvellement étant laissé à l'entière disposition du corps qui désigne. Le ministre ne devrait pas pouvoir s'opposer à un choix déplaisant. Il a besoin d'un comité qui étudie sa politique, et non qui se contente de l'approuver. Les membres devraient de préférence être élus par les bureaux de leurs corps respectifs, les mineurs par l'exécutif de la Fédération des Mineurs, les maîtres par le Conseil de leur Union nationale, et ainsi de suite. Ils devraient aussi être assez payés pour leurs services pour compenser le temps perdu, mais pas assez pour faire rechercher une désignation à cause de la rétribution. A mon avis, la valeur de cette méthode de choix réside dans le fait que : 1º elle rend facile au corps désignant l'expression de ses points de vue à son représentant; et 2º elle procure à ses travaux l'intérêt constant des mandants qu'il représente.

Quelles devraient être les fonctions de ces Comités? C'est là, il faut l'admettre, une question délicate; car de même que pour les commissions législatives discutées ci-dessus, cela dépendra beaucoup de la personnalité de chacun des ministres et de ses auxiliaires principaux. Un ministre fort saura, jé crois, utiliser les comités qu'il traitera comme des réserves précieuses de suggestions et d'opinions; un ministre faible sera tenté soit de se soustraire à eux par timidité, soit d'accepter leur opinion comme la personnification de l'opinion publique sans s'efforcer, lorsqu'il se trouve en désaccord, de tracer de lui-même une ligne ferme et de risquer les conséquences. Mais je ne crois pas le danger plus grand que celui qui entoure les rapports d'un ministre faible avec ses fonctionnaires permanents. Et dans ce dernier cas, la valeur du Comité consiste à être un frein supplémentaire aux limitations d'une bureaucratie trop facilement prête à

éluder les distinctions de l'opinion publique.

Les fonctions principales de ces comités seraient au nombre de quatre. Ils auraient le droit d'être consultés antérieurement sur tous les projets de loi. Quand un ministère envisagerait un nouveau règlement, il le soumettrai au Comité (confidentiellement, bien entendu) pour avis. Des conférences se tiendraient entre le ministre et ses fonctionnaires permanents, d'une part, et le comité de l'autre. La loi serait expliquée, ses clauses seraient critiquées à la lumière de l'expérience et des connaissances du comité, et le ministre serait libre soit de rejeter, soit d'accepter les suggestions proposées. Il y aura naturellement une législation urgente pour laquelle on n'aura pas le temps de consulter convenablement le comité. Là, il serait possible au ministre, lorsqu'il présenterait le projet, d'être tenu pour légalement responsable de réunir le comité sur requête des deux tiers (ou une proportion analogue) de ses membres, et dans ce cas, les suggestions qu'il jugerait bon de faire pourraient aller à la commission législative appropriée pour proposition d'amendements, à cette étape

de la loi vers l'assemblée législative. Ce que l'on garantirait en tout cas, c'est que, sur tous les projets mûris et fondamentaux, les intérêts en jeu seraient pleinement en mesure d'exposer leur attitude avant que l'application de la législation ne soit devenue une question de prestige dans le ministère qui l'a proposée.

Les comités seraient d'autre part consultés sur la politique administrative générale. Là de nouveau, les questions soumises à la discussion dépendraient beaucoup du ministre. S'il décidait d'agir sans les consulter. rien ne l'en empêcherait. Mais je crois qu'à cet égard on pourrait obvier à la plupart des difficultés en offrant à chaque membre la possibilité de proposer des sujets de discussion et en lui donnant le droit, en cas d'objection du ministre, à une explication de son hostilité. On peut trouver des exemples de politique administrative générale dans divers domaines. Si le ministre de l'Instruction Publique décidait d'élever, selon des pouvoirs réguliers, l'âge de la fréquentation scolaire à seize ans, il en réfererait au comité de son ministère ; et il serait évidemment de son devoir de faire connaître sa proposition au ministère du Travail, et d'obtenir des comités consultatifs de ce dernier ministère l'expression d'une opinion sur sa politique, du point de vue particulier de leurs intérêts spéciaux. Si le Ministère du Travail proposait d'établir un Trade-board dans une industrie de famine, il agirait de même. Si le Ministère des Colonies proposait de rendre l'instruction primaire obligatoire chez les indigènes, il consulterait son comité consultatif sur les affaires indigènes, où, bien vraisemblablement, il se trouverait un sous-comité spécial sur les problèmes de l'instruction des indigènes. De même pour le logement : le Ministre de la Santé Publique pourrait exposer ses difficultés aux comités de construction, aux syndicats de constructeurs, d'architectes, de médecins. Il n'est, je crois, aucun aspect de la politique obligeant un ministre à prendre des décisions où il ne puisse obtenir, par une utilisation attentive de ses comités, des éclaircissements sur ses besoins.

Les comités auraient troisièmement le pouvoir de faire des propositions. Là se trouve en effet une des sources de leurs travaux où des études attentives semblent tracer des perspectives fort utiles. Leurs propositions devraient s'étendre aussi loin que possible. Elles devraient montrer le besoin d'enquête à la section d'information du ministère. Lorsque leurs propositions iraient au delà de la compétence totale du ministère, elles devraient être déférées au Comité Gouvernemental des Recherches avec une recommandation du ministre, le comité ayant toujours la liberté d'agir selon ses opinions propres. Peu des personnes choisies pour siéger dans ces comités seraient incapables d'émettre des idées valant d'être étudiées. Tous ceux qui ont conversé avec un groupe de mineurs au sujet de leur travail auront compris jusqu'où s'étend le domaine de leurs propositions, dans toutes les directions de l'industrie minière, resté jusqu'ici inutilisé. Il en est de même des meilleurs maîtres. C'est là, je crois, une de nos rares possibilités de corriger les dangers du conservatisme professionnel. Un comité rattaché au Ministère de la Justice, par exemple, où l'esprit non spécialisé trouverait place à côté de l'esprit juridique, pourrait indiquer une vingtaine d'endroits de la loi où le besoin de révision et d'expérience se fait instamment sentir. La protection juridique des pauvres dans les procès aussi bien civils que

criminels¹, l'administration des prisons, l'attitude envers les débiteurs, les rapports entre la presse et la justice dans les grands crimes ne sont que quelques-uns des nombreux problèmes sur lesquels un comité de ce genre attirerait certainement l'attention. A présent, nous les étudions non pas parce qu'ils forcent l'évidence, mais parce que, à un moment donné, un exemple hideux nécessite une enquête immédiate. Il y a des années qu'on savait en Angleterre que notre loi sur les aliénés avait besoin d'une sérieuse révision; l'enquête officielle se contentait d'innocenter l'administration de l'époque, et ce fut seulement la nature dramatique du cas Harnett contre Adam et Bond² qui incita le gouvernement à nommer une Commission Royale. Nous pouvons, si nous décidons d'employer notre expérience, être prévoyants en ces matières; mais nous ne le serons qu'en créant des institutions obligeant à la prévoyance.

La quatrième utilisation possible de ces comités vise un sujet plus technique que j'examinerai plus loin. On sait du reste que la sphère croissante de l'activité de l'etat a transformé la majeure partie de la législation des règlements autrefois détaillés et complets en squelettes de lois qu'étoffent les ministères intéressés. Cette législation par procuration a pris maintenant de telles dimensions qu'elle laisse loin derrière elle la part de légifération directement dûe à l'assemblée législative. Il est, je crois, de plus en plus nécessaire de protéger le public contre les abus de pouvoir des bureaux. C'est là une fonction négative. C'est une politique de sagesse que d'avoir sous la main des corps consultatifs spécialisés, qui peuvent exprimer leur opinion sur l'emploi de l'autorité par procuration. Dans chacun des cas, ces comités sont des instruments qui semblent tout naturellement désignés pour ce but. Ce que je propose en général, c'est qu'aucun ministère ne fasse paraître de décrets selon ses pouvoirs délégués sans avoir d'abord consulté le comité approprié, et qu'au cas où ce dernier ferait des objections, le décret ne soit pas publié sans l'approbation spéciale de l'assemblée législative.

Jusqu'ici, je me suis occupé de ces Comités sous leur aspect central, en tant qu'ils pèsent sur l'administration à sa source première de direction. Mais il n'y a pas de raison de limiter un instrument de ce genre à Whitehall ou à Washington, à Paris ou à Berlin. Chaque État adopte une multitude de statuts sur lesquels des appréciations et des propositions locales seraient fort utiles au lieu de leur application. J'ai déjà cité l'éloge que fait Sir Andrew Ogilvie du travail accompli en Angleterre avant la guerre par les comités locaux du service téléphonique. Il existe des témoignages analogues sur d'autres questions variées, surtout pour l'organisalion des rations alimentaires en Angleterre pendant la guerre. Ce que je propose, c'est une vaste extension de ces comités, non pas par des nominations au gré du ministre, mais, comme pour les corps centraux, par des nominations des corps représentatifs intéressés. Ainsi, il y aurait dans chaque organisation locale d'instruction un comité de

^{1.} Cf. R. Heber Smith. Justice and the Poor (New-York, 1919); c'est une mine d'informations sur la question; l'équivalent anglais le plus approchant que je connaisse est l'ouvrage du Juge Parry, The Law and the Poor.

^{2.} Je crois cependant qu'un comité ministériel avait déjà siégé. Sur toute cette question, voir M. Lomax, Experiences of un Asylum Doctor.

maîtres, de parents, de médecins, et autres, chargés de rendre directement compte du fonctionnement pédagogique. Il signalerait que l'administration locale tend à engager trop de maîtres non diplômés; que les écoles ne sont pas convenablement entretenues, que les relations entre les écoles et les bibliothèques publiques sout insuffisantes. Le ministre, à son tour, soumettrait ces rapports à l'administration locale compétente; et de ce réseau de rapports naîtrait sans doute sur place un intérêt véritable pour la qualité du service assuré.

De même pour les mesures telles que les Lois Ouvrières. Tout le monde sait qu'aucun État ne possède de service d'inspection qui permette d'empêcher d'en éluder les stipulations. Il devrait, à mon avis, exister un système de comités régionaux qui surveilleraient l'application de la législation ouvrière. Ils seraient habilités à recevoir les réclamations et, s'il y a lieu, à les déférer au judiciaire local en vue de poursuites. De même, des comités agricoles pourraient s'occuper de problèmes tels que l'imposition de salaires minimums dans la région donnée, les crédits ruraux, le développement de la coopération agricole, les conditions de fermage, et ainsi de suite. Les comités devraient toujours s'occuper d'une zone assez étendue pour pouvoir entreprendre de véritables fonctions administratives. Je dirai plus loin pourquoi une grande partie de la juridiction secondaire, maintenant effectuée selon les règlements par des magistrats subordonnés, serait plus utile venant de tribunaux constitués par des comités de ce genre; ils pourraient infliger des amendes pour contraventions aux lois ouvrières, aux lois commerciales, et autres semblables. Nous devrions avoir des corps consultatifs locaux sur les questions de service de chemin de fer, de production électrique, enfin sur toutes les fonctions où le contact de l'administration et des individus donne lieu à des expériences impliquant des suggestions. Ces corps seraient toujours en liaison avec l'exécutif central. Ils recevraient l'aide officielle nécessaire pour les rendre efficaces. Ils auraient les moyens de se réunir régulièrement, et posséderaient un lieu de réunion. Ils auraient la possibilité de publier leurs appréciations et leurs suggestions. Ils feraient beaucoup, je crois, pour empêcher l'atmosphère administrative de dégénérer en une émission d'ordres d'une part, et en une acceptation indifférente de l'autre. Ils fourniront les moyens d'utiliser les services d'hommes qui maintenant se tiennent à l'écart de la vie publique, soit parce qu'ils ne veulent pas se soumettre à l'élection, soit parce qu'ils s'intéressent non pas à l'ensemble des fonctions gouvernementales, mais à un seul aspect de cet ensemble. Ils rendront populaire la marche de l'administration en élargissant le champ des personnes capables d'en examiner la substance d'une manière compétente. Ils pourvoiront à un échange constant d'opinions et d'idées entre le centre et la circonférence du gouvernement. Ils laisseront intangible la nécessité pour un gouvernement d'institutions simples et intelligibles, que j'ai discutée au début de ce livre. Ils empêcheront l'autorité de dégénérer en anarchie par la division indéfinie du pouvoir. Ils l'empêcheront de devenir autocratique en la soumettant, à chaque étape, à la pression d'une opinion généralement éclairée d'une part, et spécialement compétente de l'autre. Ils mettront en rapports définis avec le gouvernement central les intérêts organisés des hommes, leurs églises, leurs syndicats, et autres. Ils

donneront aux travaux de ce gouvernement la possibilité de porter entièrement l'empreinte de l'opinion extérieure. Ils le feront vivre dans un perpétuel courant de critiques et d'enquêtes. Et, chose non moins importante, ils pour voiront de plus en plus à une décentralisation croissante de fonctions. Les fonctionnaires locaux trouveront, dans leurs conflits avec l'exécutif central, à s'appuyer sur un corps de soutien que les ministres pourront difficilement négliger.

Ce que ces corps feront en général, c'est interpréter la loi. « La signification d'un statut, dit M. le Professeur Cohen¹, se trouve dans le système de conséquences sociales auquel il mène, ou dans la solution de toutes les questions sociales qui peuvent naître sous son égide. Ces solutions ou ces systèmes de conséquences ne peuvent être uniquement déterminés par les mots employés, mais ils requièrent une connaissance des conditions sociales auxquelles la loi doit s'appliquer, comme des circonstances qui ont conduit à l'adopter... La signification d'un statut, c'est donc une création juridique à la lumière des nécessités sociales. Elle décide moins ce qu'a vraiment voulu le législatif, ou ce que signifient généralement les mots d'un statut, que la façon dont le public, en tenant compte de toutes les circonstances du cas, devrait agir. » Les comités proposés ici expliqueront les conséquences d'un statut. Ils constitueront, consciemment et à la lumière de l'expérience, un code de traditions qui créera un contact vital avec l'esprit de la loi. Ses ordres seront imprégnés de la connaissance de ceux qui en subiront les résultats. Ils seront enchâssés dans une expérience rendue explicite par des institutions qui tenteront délibérément de leur donner une expression. Ces corps, je l'ai expliqué, seront consultatifs; mais je ne pense pas qu'il soit facile de négliger leurs avis, car ce qu'ils conseilleront portera l'empreinte d'une connaissance à laquelle nul autre ne pourrait prétendre. Ils interprèteront, et donc ils feront la loi; car ils mettront en lumière les vraies conséquences de la loi, telles que les éprouvent ceux qui les subissent. Ils détermineront donc la façon dont elle sera appliquée. Ils signaleront par conséquent les modifications et les amendements nécessaires. Ils donneront à chacun des intérêts de la communauté une liaison organique, en tant qu'intérêt pour l'État. Ils pénètreront son but de leurs buts propres. Ils ajouteront à son apercu partiel et insuffisant le volume total de l'expérience sociale en lui ouvrant un accès direct à la connaissance, aux sentiments, aux idées dont ils sont les dépositaires. Ils ne peuvent paralyser l'administration en réduisant la poudre en fragments, mais ils peuvent l'aider en construisant les ponts nécessaires vers le but qu'elle se propose. Ils conservent la prépondérance de la sphère civique qui, je l'ai affirmé, donne à l'État sa place particulière dans la société; mais ils soulignent, en organisant le pouvoir de différer d'opinion, les endroits où cette prépondérance est mal comprise ou délibérément négligée. Ils sont à la fois un avertissement et un encouragement pour l'exécutif, et une aide pour le législatif; un avertissementet un encouragement pour l'un, en lui indiquement ouvertement les limites de ses travaux; et une aide à l'autre, en lui fournissant la masse

^{1.} The Process of Judicial Legislation, dans 48 American Law Review (1914), pp. 161, 183. Les mots en italique sont soulignés par M. le Professeur Cohen. Je suis heureux d'insister ici sur tout ce que je dois à ce brillant article.

de faits d'où peuvent surgir la critique et les lois qui constituent sa tâche. Un mot encore à ce sujet. J'ai souligné, pour le comité central comme pour les comités locaux, qu'ils ont pour mission d'influencer plutôt que d'administrer ou de légiférer. On peut ajouter d'abord que la limite entre ces catégories est une limite de commodité plutôt que de réalité; et secondement que l'expérience prouvera que tous, mais surtout les comités locaux, seront progressivement chargés statutairement de tâches secondaires d'administration et d'inspection. Je crois qu'ils arriveront facilement à s'attribuer une autorité croissante. A part certains minimums déterminés au centre et appliqués par lui, de nouvelles exigences s'ajouteront à la zone qu'ils dirigeront selon ce que semble autoriser leur jugement éclairé. Bref, ils deviendront des centres de pouvoir et l'utiliseront à la lumière d'une expérience directe et autrement inefficace. Ils imprégneront cette administration de besoins que l'on ne peut exprimer en termes uniformes. Ils donneront au gouvernement une morphologie souple qui a manqué jusqu'à présent, parce qu'elle a généralement signifié, comme en Amérique avant la Constitution Fédérale, et en France avant 1789, l'absence des pouvoirs indispensables de coordination. Elle aura le grand mérite de faire varier le domaine du sujet contrôlé pour répondre à ses besoins spéciaux. Elle ressuscitera l'idée de qualité civique comme la capacité de gouverner autant que d'être gouverné, qui est le grand présent de la cité-Etat à notre époque actuelle.

VIII

J'ai parlé de l'administration comme de la façon d'appliquer la loi promulguée par l'assemblée législative. Mais c'est là en fait donner une explication incomplète de son étendue et de son importance; car dans le monde entier, l'administration implique beaucoup plus qu'examiner les statuts pour connaître les règlements sous lesquels vivent les citoyens. Un ministère est parfois dépositaire de vastes pouvoirs. Ceux-ci dérivent souvent d'une source de prérogatives telle que celle du Roi en son conseil, ou celle du Président français qui lui permet de publier des décrets. Parfois, ils sont conférés à des corps légaux tels que l'Ordre des médecins. Ce qui caractérise toujours l'Etat moderne, c'est que, en outre du pouvoir général de légifération, on trouvera un certain nombre d'autorités secondaires capables d'astreindre les citoyens comme si elles légiféraient ellesmèmes.

Cette situation est l'inévitable conséquence de la pesée croissante des affaires dans la législative moderne. Le parlement anglais, le Reichstag allemand, les Chambres françaises n'ont tout simplement plus le temps de compiler des lois assez détaillées pour répondre à toutes les situations qui peuvent se présenter. Elles n'en ont ni le temps ni la compétence. Car non seulement l'assemblée législative moderne, par ses dimensions mêmes, est inapte à l'élaboration des détails techniques, mais encore il est impossible de prédire le type de problèmes qui se poseront avec chaque loi ; et de nombreux problèmes naîtront qui ne pourraient être résolus par aucune législation. Dans tous les cas de ce genre, il est nécessaire de confier les

pouvoirs à l'exécutif, en définissant quelquefois, mais pas toujours, à quelle branche de l'exécutif ce pouvoir est confié. Les P. T. T. anglais diront à l'habitant de Londres quelle somme il doit payer pour envoyer une lettre à l'île Maurice. Le Ministère du Travail dira à tous ceux qui désirent fonder une affaire si le type de manufacture qu'ils se proposent de fonder est régi, et comment il l'est, par la loi de 1909 sur les Trade-Boards. Le Ministère des Affaires Etrangères lui dira si la ville de Hong-Kong, où il a l'intention d'émigrer, a fait appliquer la douzaine de lois qui, selon la loi de 1890 sur la législation étrangère, peut être appliquée par un arrêté du Conseil à tout territoire étranger placé sous la juridiction du Roi. Il connaîtra les honoraires des tribunaux non par les Lois Judiciaires, mais par les Règles de la Cour Suprême ; il saura ce qu'il doit faire, si une maladie des oignons se déclare dans une ferme de l'Essex, par les règlements édictés par le Ministère de l'Agriculture. Il ne trouvera la liste officielle des poisons dans aucune loi, mais dans les règlements publiés par le Ministère de l'Intérieur et la Société Pharmaceutique, et modifiables sur leur instance. S'il désire envoyer un fils, élève d'une école secondaire, à Oxford avec une bourse, il doit consulter les statuts du Ministère de l'Instruction Publique sur les bourses attribuées aux élèves des écoles secondaires pour les Universités. S'il désire gagner sa vie en établissant une ligne aérienne civile de Londres à Amsterdam, il en trouvera les statuts non dans la loi de 1920 sur la navigation aérienne, mais dans les nombreux arrêtés du Conseil pris à son instigation. S'il veut connaître le prix d'un avertissement pour non-paiement d'une dette, il le trouvera non dans la loi sur la Police métropolitaine, comme en 1839, mais dans des tableaux préparés et publiés par le Ministère de l'Intérieur. On définira mieux la situation dans laquelle il se trouve en disant que le Roi en son parlement promulguera une moyenne annuelle de quatre-vingt lois, tandis que le nombre d'arrêtés et de règlements faits par l'exécutif sera environ trente fois plus élevé.

Le résultat ne se voit pas seulement à cette création virtuelle de nombreux corps légiférants ; il se verra aussi aux limites croissantes apportées à la juridiction des tribunaux. Les corps administratifs se trouvent obligés non seulement d'entreprendre des fonctions juridiques, mais encore de les accomplir de telle manière que les tribunaux soient exclus de l'examen de leurs opérations. Le plus haut tribunal anglais a décidé que quand un ministère assume des fonctions quasi judiciaires, l'absence d'une législation expresse sur la loi l'y habilitant signifie que le ministre est libre d'adopter telle procédure qui lui semble convenable; et les tribunaux ne cherchent pas à savoir si une telle procédure aboutit ou pourrait aboutir à la justice. Le plus haut tribunal américain a déclaré que les décisions du Ministre du Travail dans tous les cas d'immigration sont définitives 2, si bien que, par exemple, un Japonais né en Amérique pourrait être exclu des Etats-Unis à son retour d'un voyage au Canada sur l'ordre d'une branche de l'exécutif qui n'est plus soumise à la règle légale. On a soutenu, là aussi, que les constatations d'une commission d'experts sont défi-

^{1.} Arlidge contre Local Government Board (1915), A. C. 120,

^{2.} U. S. contre Ju Toy, 198 U. S. 253.

nitives, et ne seraient plus discutées par les tribunaux. Le pouvoir de décret du Président de la République française, de même, dépasse le contrôle judiciaire. Les inspecteurs d'assurances anglais sont aussi, de diverses façons, hors de l'atteinte des tribunaux. Évidemment, une évolution de ce genre nécessite d'amples garanties, si elle ne veut pas aboutir à empiéter gravement sur la liberté publique. Cela apparaît d'une manière accablante lorsqu'on se souvient qu'en Angleterre, pays classique de la légalité, une seule clause de la Loi sur la Défense du Royaume fut admise comme annulant une loi fondamentale telle que l'Habeas Corpus².

Une grande partie de cette évolution est parfaitement intelligible. Ainsi là où de grands problèmes comme ceux qu'implique une assurance gouvernementale sont en jeu, il est certainement très commode d'en laisser l'interprétation aux administrateurs qui les résolvent au cours de leurs travaux quotidiens. Ils ont acquis à cette application une technicité à laquelle aucun corps juridique ne peut prétendre; et leur opinion possède un poids que nulle communauté ne peut oser négliger. Les affaires de l'État sont en fait si semblables aux affaires privées que, comme l'a souligné M. le Professeur Dicey, ses administrateurs ont besoin de « cette liberté d'action que possède forcément toute personne individuelle pour la conduite de ses intérêts personnels 3. » Tout ceci est assez clair. Mais l'expérience historique fait penser que les rapports d'une justice exécutive provenant d'un pouvoir légiférant avec la lente infiltration d'un régime bureaucratique sont dangereusement étroits. Les garanties contre les abus de ces pouvoirs sont donc au moins aussi urgentes que la nécessité même des pouvoirs. Où se trouvent les remèdes?

Prenons les problèmes dans leur ordre logique. Nous avons besoin : a) de la sécurité contre la création de lois intolérables ou inutiles; et b) de protection adéquate contre un empiètement injustifié des prérogatives judiciaires. La première nécessité importante, c'est donc certainement que toute délégation de pouvoirs soit révocable. Elle peut mal fonctionner. On peut s'apercevoir que, bien que bonne en soi, elle a été confiée à un corps peu apte à l'appliquer. Elle peut réclamer l'addition de clauses spéciales en limitant l'exercice. La délégation devrait donc toujours pouvoir être supprimée par l'assemblée législative. Les limites du pouvoir confié devraient toujours être fixées avec rigueur, et nulle autorité ne devrait pouvoir refuser aux tribunaux une définition juridique de ces limites. La raison de la seconde restriction a été parfaitement exprimée par Lord Shaw, « La facon dont l'époque moderne, dit-il du système anglais 4, utilise le Conseil Privé comme le canal exécutif du pouvoir légal se mesure, et doit se mesurer strictement, à la sphère de la déclaration législative. «Ce canal même... est simplement le gouvernement du jour... En tant que le mandat a été dépassé il se prépare un élément de transition vers un gouvernement arbitraire, et par là un élément de grave danger constitu-

tionnel et public. Le fardeau croissant des efforts du législatif, et la commodité pour l'exécutif d'avoir recours au stratagème des Arrêtés du Conseil augmenteraient dix fois ce danger, si le judiciaire abordait tout acté du gouvernement dans un esprit de complaisance plutôt que d'examen indépendant. C'est de ce côté aussi que résideraient l'inquiétude et le péril publics ». En troisième lieu, le ministre légiférant consulterait toujours les intérêts particuliers affectés par l'utilisation de ses pouvoirs avant de lancer des ordres. C'est là, à mon avis, que les Comités discutés précédemment interviendraient fort utilement, Aucun ministère ne devrait pouvoir publier des arrêtés avant de les avoir présentés à la critique des comités appropriés. Si ceux-ci les ratifient, ils pourraient emprunter les voies normales de la publicité et des circulaires. Si le comité les rejette, ils devraient être immédiatement communiqués à l'assemblée législative avec la déclaration qu'ils ont suscité des objections; et dans ce cas, ils ne devraient pas avoir d'effet avant d'avoir été confirmés de manière définitive par une résolution de l'assemblée législative. L'avantage de cette garantie, c'est qu'elle assure un examen convenable des ordres par ceux qui peuvent en expérimenter les résultats. Elle empêche un groupe de fonctionnaires d'imposer sa volonté à la communauté sans autre sanction que sa propre expérience forcément limitée. Il devrait, en quatrième lieu, toujours exister des arrangements permettant d'assurer une grande publicité aux ordres lancés. Bien qu'en théorie tous les citoyens de l'Etat moderne connaissent toutes les lois, il y a en pratique des lacunes visibles dans leurs connaissances, et il serait sage, je crois, de faire expliquer par les ministères leurs propositions aux comités consultatifs afin de les publier. Tous les boutiquiers de Londres ne lisent pas, par exemple, la London Gazette; et leur goût pour la littérature professionnelle devrait être autant que possible utilisé.

Nous nous tournons vers un ordre de problèmes assez différent quand nous nous occupons, non plus des ministères, mais des corps locaux et spéciaux doués du droit de réglementer. Manchester peut rédiger des statuts, de même que les collèges d'Oxford et de Cambridge, et que la Compagnie anglaise des chemins de fer du Sud. Comment nous protéger contre les abus de leurs pouvoirs? Car il est hors de doute qu'ils feront des choses étranges : de fait une administration locale anglaise a défendu de « flâner » le dimanche après-midi, et les municipalités allemandes ont interdit aux garçons de jouer au foot-ball dans les rues. Ici, la difficulté est d'empêcher une législation absurde, tout en ne limitant pas indûment le droit du corps local à faire preuve de complète initiative. Si l'Université d'Oxford fait, par exemple, des ordonnances contre le grec obligatoire, nul pouvoir au monde ne devrait pouvoir les enfreindre; cependant beaucoup de gens admettront que le pouvoir ne devrait pas aller jusqu'à permettre à l'Université de Cambridge d'exclure les femmes. A présent, nous avons généralement deux formes de garantie : le caractère légal de toute ordonnance peut être soumis à l'épreuve des tribunaux, et les nouveaux règlements doivent être soumis, comme ceux des compagnies des chemins de fer en Angleterre le sont au Ministère des Transports, à un ministère spécifié qui peut refuser de les ratifier. Il n'y a pas à discuter le premier mode de contrôle; il est essentiel au degré de validité que nous avons cherché à établir pour la séparation des pouvoirs. Le

^{1.} Baltimore and Ohio R. R. Co contre Pitcairn Coal Co, 215 U. S. 481; I. C. C. contre Union Pacific R. R. Co, 222 U. S. 541.

^{2.} R. contre Halliday (1917) A. C. 226. Mais remarquer l'opinion différente de Lord Shaw.

^{3. 31} Law Quartely Review (1915), p. 150.

^{4.} R. contre Halliday, ut supra. p. 287.

second mode est, je crois, plus discutable. Dans le cas d'un corps commercial tel qu'une compagnie de chemins de fer, l'importance est moindre que dans le cas d'un corps tel qu'une municipalité, qui tire la plus grande partie de son autorité de la volonté des électeurs. Dans les deux cas, le contrôle administratif signifie l'ingérence d'une volonté administrative dans la volonté de personnes qui ne possèdent pas vraiment les pouvoirs utilisés, et dont l'initiative ne devrait pas être à la discrétion d'une bureaucratie. Je propose que les garanties soient de deux espèces. Lorsqu'il s'agit d'un corps commercial, la désapprobation d'un règlement ne devrait survenir qu'après que cet avis défavorable ait été communiqué à la commission législative du ministère; il serait alors loisible à un des membres de cette dernière de soulever la question à l'assemblée. Lorsqu'il s'agit de corps comme les municipalités ou les universités, on ne devrait pouvoir adresser une désapprobation que de deux manières : 1º si la raison légale en était que le règlement proposé est ultra vires, la désapprobation devrait prendre la forme d'un simple avertissement que le corps public pourrait soumettre à l'examen des tribunaux; 2° si la raison en était que le fonds en paraît indésirable, le ministre devrait déférer son opinion directement à l'assemblée législative, et la laisser annuler si elle le jugeait bon. Car si une municipalité croit désirable d'interdire la « flânerie » le dimanche, il vaut mieux, à mon avis, laisser la responsabilité de cette attitude aux électeurs locaux que détruire leur initiative du haut d'une sagesse supérieure. Il vaut certainement mieux que les corps locaux aient des idées, même si, à l'occasion, elles semblaient revêtir une forme bizarre.

L'aspect juridique du problème peut, à mon avis, être abordé de deux manières. J'ai déjà montré que les constatations d'un comité d'experts ont une validité à laquelle nul examen juridique ne peut prétendre; ainsi, lorsque la Commission du Service Public de New-York décide qu'une compagnie du gaz doit fournir le gaz à un quartier donné, cette décision est forcément plus juste que l'arrêté rendu par les tribunaux dans un cas analogue. Et je ne crois pas nécessaire de troubler ces constatations. Ce qui importe, c'est que nous ayons l'assurance que les méthodes utilisées pour arriver à ces décisions sont juridiquement satisfaisantes; que, par exemple, la préparation d'une affaire comporte un temps suffisant, des témoignages convenables, et ainsi de suite. Toute décision de ce genre doit donc être accessible à l'examen des tribunaux, non pour ce qu'elle contient, mais pour ce qui lui manque, Telle est, il faut le remarquer, l'attitude prise par la Cour Suprême des États-Unis. « Cette cour, dit Clarke J. ... entreprendra l'examen des dossiers nécessaire à déterminer si le droit constitutionnel fédéral a été enfreint .. s'il y a eu manque de dépositions ou si la Commission a fait preuve d'arbitraire ou de caprice de nature à violer la procédure régulièrement stipulée par la constitution ». C'est là exactement l'assurance qu'il nous faut. On ne veut pas, à mon avis, stéréotyper telle procédure comme la seule méthode convenable; la loi administrative exige de l'élasticité par sa nature. Mais cela signifie qu'un juge, examinant le dossier de l'affaire, peut s'assurer que ses parties se sont fait entendre régulièrement et complètement.

La première méthode est relativement simple et n'implique pas de

1. New-York, etc... contre Mc Call, 38 Sup. Ct. Rep. 122, 129.

divergence frappante des efforts coutumiers; elle pourrait en effet être représentée, en pays anglo-saxon, comme un retour aux types normaux de procédure. La seconde entraîne toutefois une nouveauté bien définie. non pas dans les parties, mais dans l'ensemble de son application. Ce que ie propose, en termes généraux, c'est qu'on puisse poursuivre l'État pour ses torts exactement comme un particulier, que lorsque ses administrateurs agissent ultra vires, les finances publiques soient condamnées à des dommages-intérêts par les tribunaux exactement comme si l'offenseur était Jean Dupont. Ce que l'on affirme ici, c'est la thèse après tout pas si déraisonnable que servir dans les fonctions centrales du gouvernement, ce n'est pas libérer les hommes de leur faillibilité humaine. Les efforts publics ne sont pas moins susceptibles d'erreur que les efforts privés: et leur responsabilité ne devrait, pour cette raison, pas être moins sérieuse. Nous ne comprenons pas suffisamment non plus le danger d'exclure l'État des catégories de la responsabilité légale. On commence par une exclusion légale, mais tôt ou tard, elle passe dans la sphère morale. La réussite deviendra un fait plus important quand on en trouvera la méthode d'accomplissement. Une fois qu'on a fixé un but comme assez élevé en lui-même pour placer ses représentants hors de l'atteinte de la loi, les véritables garanties de la liberté sont renversées. L'irresponsabilité s'assimile à l'explication douteuse de la politique publique, et selon l'histoire, c'est là le premier pas vers le terrain moralement nuisible de la raison d'état. Libérer l'État des entraves de la loi, c'est en pratique libérer ses fonctionnaires des obligations auxquelles sont soumis les autres hommes. Cette libération engendre les pires maux de la bureaucratie. Elle rend ceux qui sont libérés rétifs aux critiques et à l'enquête. Les facteurs essentiels de bonne conduite se relâchent par là, et nous nous apercevons que des hommes doux, tendres et bons dans la vie privée deviennent des êtres tout à fait différents sous leur aspect d'État. Mais il ne faut pas en inférer que nous devrions juger différemment cet aspect; cela implique plutôt que nous devons appliquer d'autant plus strictement les critères de la justice normale.

Car voyons rapidement les résultats de l'attitude contraire. L'Amirauté britannique peut enfreindre une patente accordée par le Ministre du Commerce à un particulier¹, bien que cette infraction commise par un autre particulier entraîne aussitôt des dommages-intérêts. Le camion postal du directeur général des Postes peut écraser Miss Bainbridge, mais l'irresponsabilité de l'État la prive de tous droits à des dommages autres que ceux qui sont pris sur les humbles gages du chauffeur². Le gouvernement peut renvoyer un fonctionnaire qu'il a poussé à abandonner son travail en l'engageant pour un nombre d'années déterminé, et nulle poursuite ne pourra être effectuée contre lui³. Miss Mighell ne peut obtenir aucune compensation financière pour rupture de promesse de mariage si l'homme qu'elle croyait être simplement Albert Baker se révèle être le Sultan de Johore '. Et la situation n'est pas différente en Amérique. Non seulement

^{1.} Feather v. Regina, 6 B. et S. 257.

^{2.} Brainbridge v. Postmaster General (1906), 1. K. B. 178.

^{3.} Dunn v. Regina (1896), 1. Q. B. C. A. 116.

^{4.} Mighell v. Sultan de Johore (1894), 1. Q. B. 149.

les États constitutifs sont exempts de poursuites sans leur propre consentement, mais le gouvernement fédéral occupe une position analogue ¹. En France, il s'est développé, après beaucoup d'hésitations, une catégorie de responsabilités de l'État. Mais il demeure généralement vrai de toutes les juridictions que si les administrateurs décident de se draper dans la toge de la souveraineté de l'Etat, ils sont, en tant qu'officiels, hors de l'atteinte des tribunaux. Cependant, avec assez d'illogisme, cela n'est pas vrai des corps municipaux et de leurs subordonnés ², même s'ils appartiennent autant à l'État que le gouvernement central; et quand nous tombons de ceux-ci à des corps quasi-publics tels que les administrateurs d'un dock, la responsabilité pour erreurs et dommages est tout aussi générale que dans le cas d'un particulier ³.

Sur quel fondement cette doctrine repose-t-elle? Pratiquement, elle se base sur le principe que l'État, qui fait les lois, est hors de l'atteinte de ceux qui reçoivent la loi de ses mains. L'État ne peut causer de préjudice parce que c'est un État souverain, et la marque évidente de sa souveraineté est qu'on ne peut le faire répondre de ses actes. En Angleterre, l'État, pour des raisons historiques, s'est personnifié dans la Couronne: mais ce qu'un tribunal puissant a dit de sa position serait vrai des actes d'autorité ailleurs. « La maxime que l'État ne saurait causer de préjudices, a souligné le tribunal*, s'applique aux préjudices personnels aussi bien que politiques, et non seulement aux préjudices causés par le souverain personnellement (si l'on pouvait croire cela possible), mais aux dommages causés à un sujet par un autre par ordre du souverain. De cette maxime que le Roi ne peut causer de préjudice, il s'ensuit nécessairement que le Roi ne saurait tolérer que des préjudices soient causés, car autoriser un préjudice, c'est le causer; et comme l'acte préjudiciable exécuté devient en droit l'acte de ceux qui l'autorisent, il s'ensuit que le demandeur qui se plaint d'un acte injuste ou préjudiciable commis par la Couronne ou par les serviteurs de la Couronne ne prouve aucun droit à réparation, car légalement aucun préjudice de ce genre ne peut être causé, aucun droit de ce genre ne peut naître ». C'est dire là que le sujet est sans recours devant l'État, mais il faut remarquer qu'en matière de contrat les exigences d'une civilisation d'affaires ont poussé l'État à admettre la responsabilité.

Le remède simple est de permettre à l'État d'être poursuivi comme un particulier. Cela impliquera sans doute que les ministères s'organiseront de manière à rendre claire l'origine de la responsabilité. Les administrateurs ne pourront alors se dissimuler derrière l'écran majestueux d'une entité inexistante, dépourvue même des charmes ordinaires de la fiction légale. Les juges pourront protéger le citoyen ordinaire contre l'injustice, d'où qu'elle provienne. Un seul exemple suffira à illustrer la conséquence de cette doctrine. Là par exemple où un homme aura été convaincu à tort de crime et condamné à la prison, il pourra poursuivre l'État afin d'ob-

tenir des dommages pour emprisonnement injustifié. Ceci, à mon avis, est d'une justice évidente; et la rareté du fait rend plus désirable de mettre en relief frappant ces résultats. Cette doctrine, ajoutons-le, ne va pas non plus à l'encontre des événements récents. La ligne d'évolution en France et en Allemagne tend vers une reconnaissance rapidement croissante de la responsabilité; et l'on peut noter qu'en Angleterre une commission royale qui chercha à apaiser les craintes des fonctionnaires dans l'Inde en a traduit le remède sous la forme d'une requête contre le Secrétaire d'État pour l'exécution d'un contrat applicable devant un tribunal. L'idée d'un État positif implique donc qu'il faut accepter le devoir de responsabilité; car nul État ne peut permettre à ses fonctionnaires de creuser des tranchées dans la vie des hommes et, en même temps, d'éluder le paiement de leurs bévues².

IX

De tout ce que l'on a dit ici, il s'ensuit que chaque État dépend dans une large mesure de la qualité de ses fonctionnaires publics. L'administration est son essence même; et il est indispensable que ceux qui poursuivent l'application de la loi en détiennent ses vertus. Comment faut-il choisir ces fonctionnaires? Doivent-ils former un corps permanent que l'exécutif ne puisse généralement changer? Ou doivent-ils, selon la conception d'Andrew Jackson, remplir leurs fonctions au gré de l'administration, afin que celle-ci puisse être assurée de leur sympathie et de leur collaboration.

Il ne semble pas qu'il y ait des raisons valables de douter que moins l'exécutif politique possède de contrôle sur la nomination des fonctionnaires permanents, mieux cela vaut pour l'État. Ce n'est pas seulement parce que l'insécurité de la place vide les rangs des services publics de l'expérience nécessaire essentielle à sa bonne marche; que les hommes de talent et de volonté ne seront pas tentés de travailler sans être assurés de moyens de vivre; et que l'absence d'une tradition ferme induira toujours l'exécutif politique à tourner la loi qu'il applique pour ses desseins personnels. L'expérience de tout Etat moderne a clairement montré que le pouvoir de contrôler les nominations aux emplois publics rend certaine, lorsqu'il est l'apanage de l'exécutif politique, une vaste corruption de la vie publique. L'exclusion au Ministère des Affaires Etrangères anglais des concours publics en a fait longtemps, selon la formule de John Bright, le « ministère des secours extérieur de l'aristocratie anglaise ». Le système consistant à se partager les places, employé en Amérique, aboutit à des crises périodiques où les découvertes des malhonnêtetés sont peut-être plus vastes que le commercialisme le plus immoral n'en révèlerait. Les droits du Ministre français sur l'accès de ses services aboutissent à des scandales constants, dont le renvoi d'un grand

^{1.} U. S. v. Lee, 106, U. S. 196, où l'on admet, p. 206, que l'exemption de poursuites ne repose sur « aucun principe fondamental solide ».

^{2.} Cf. R. D. MAGUIRE. State Liability for Tort, 30 Harward Law Review, p. 20.

^{3.} Mersey Docks v. Gibbs, 11, C. L. C. 686.

^{4.} Feather v. Regina 6 B. et S. 257.

^{1.} Voir le rapport de la Commission Lee sur les services publics dans l'Inde (1924).

^{2.} Sur tout ce sujet, cf. l'article sur la Responsability of the State in England dans mon ouvrage Foundations of Sovereignty, et l'article de M. E. Brochard. State Liability for Tort dans le Yale Law Journal pour 1926-27. Le rapport du Comité Hewart (1924) est au moins un programme pour la Grande-Bretagne.

historien d'un poste à vie dans les archives pour faire place à un titulaire politique ignorant n'est qu'un des exemples frappants¹. Si le service public, avec son corps de fonctionnaires, n'est pas hors de l'atteinte de l'exécutif, l'esprit du ministre sera forcément consacré, non aux problèmes de ses fonctions, mais à la nécessité de récompenser ses partisans; et l'assassinat du Président Garfield est le summum de ce qu'implique cette nécessité. Il se développera dans chaque État une race d'hommes qui vivent de l'attribution d'emplois à tel ou tel des partis de l'État en échange d'un bref passage dans l'administration, carrière pour laquelle ils n'ont ni préparation, ni compétence. Et il est clair qu'ils utiliseront leur poste, non pour exercer leurs fonctions, mais pour remplir leurs poches aux dépens du public. Quiconque étudie en détail l'histoire de ce système telle que l'illustre l'administration du Président Harding en Amérique comprendra toutes les possibilités qu'il implique 2.

Les services publics d'un État doivent donc vivre sous l'égide de deux règles déterminées. Leurs employés doivent être nommés par des personnes autres que celles du cabinet ministériel ou des postes politiques subordonnés, et ils doivent être nommés suivant les règles qui réduisent au minimum les chances de favoritisme personnel. On ne peut, je crois, douter que le principe du concours public satisfasse à ces règles. Il signifie, pour tous les postes, sauf les postes techniques tels que celui de chirurgien vétérinaire au ministère de l'agriculture, que l'admission au. service se fait sur la seule base de la capacité à satisfaire à des épreuves correspondant au type de poste vacant. L'expérience semble montrer que ces épreuves paraissent d'autant plus satisfaisantes qu'elles sont mieux adaptées au choix de bonnes intelligences générales qu'à une tentative de mesurer les aptitudes à un poste particulier, tel que le poste d'auxiliaire au ministère des affaires étrangères. Les habitudes d'une fonction spéciale n'impliquant pas le genre de compétence particulière requise par la médecine ou les mathématiques peuvent toujours être acquises au cours du maniement effectif de ses éléments. L'accès au service public devrait donc se faire à l'âge où, dans une situation analogue de la vie ordinaire, un jeune homme ou une jeune fille s'attendent à gagner leur vie. Et les titulaires devraient être choisis par une commission dont les membres ne peuvent être déplacés que de la façon dont on déplacerait un juge. Les pouvoirs de l'exécutif commenceraient donc seulement après que le fonctionnaire a été nommé dans son ministère. La sélection est à priori complètement étrangère, à sa compétence.

Mais ici, certaines considérations importantes interviennent. Tout service public peut se diviser grossièrement en deux catégories principales. Il y a un grand nombre de personnes dont le travail consiste surtout en fonctions purement matérielles. Elles copient des lettres, remplissent des formules, alignent des articles dans les livres de comptes. Il y en a un nombre bien moindre occupé à un travail véritablement créateur : préparer une politique, entreprendre des recherches, prendre des décisions. La majorité de ceux-ci sera composée de personnes préparées par leur

éducation à ce genre d'effort; et la dépense qu'entr'aîne cette préparation limitera généralement, dans l'État actuel, leurs origines aux classes moyenne et supérieure de la communauté. Il est de notoriété publique, par exemple, que jusqu'à des temps tout récents, la classe administrative du fonctionnariat britannique provenait entièrement d'Oxford et de Cambridge; et le travailleur moyen ne peut espérer, même s'il a un fils vraiment doué, l'envoyer là. Donc dans l'ensemble, à moins que le système d'instruction d'un etat soit assez démocratique pour corriger cette sorte de limitation, le service public effectif sera confiné aux classes aisées de la communauté. Ceci veut dire deux choses : d'abord, l'expérience dont ses membres s'inspirent n'est pas représentative de l'ensemble de la communauté, et même les faits nouveaux qu'ils abordent seront envisagés à la lumière de cette expérience spéciale. Secondement, les conseils qu'ils offriront à l'exécutif seront d'une portée assez restreinte, à moins qu'ils ne renferment parmi eux, ehose rare en tout cas, des hommes d'une grande pénétration imaginative. Comment corriger ces insuffisances?

Jusqu'à un certain point, c'est évidemment là un problème de temps: plus rapidement nous reconnaîtrons ce droit à une instruction convenable dont j'ai parlé au début de ce livre, plus vaste sera la source dont l'on pourra tirer les administrateurs, et plus ils représenteront par conséquent d'aspects divers de la vie sociale. Mais avant tout, on pourra trouver des correctifs par le système des comités consultatifs discuté plus haut. Car là, l'administrateur sera tenu de mesurer sa science et son expérience à une échelle de variétés beaucoup plus vaste qu'actuellement. Il tirera de moins en moins ses conclusions de la lecture des rapports, des arguments auxquels il peut songer dans son bureau, il tendra de plus en plus à les édifier d'après des contacts personnels avec des hommes d'affaires, des syndicalistes, des médecins, des maîtres d'école. Il sera bien moins protégé que maintenant par l'armure d'une routine de bureau, dans laquelle il peut toujours se retrancher à l'abri des contacts extérieurs. Il devra affronter des critiques plus directes et plus personnelles, éclairées, comme peuvent rarement l'être ses opinions, par ce que William James, en une formule heureuse, a nommé « le sentiment poignant de la véritable réalité ». C'est une chose que de constituer un régime alimentaire pour le débardeur dans la fraîche retraite d'un cabinet, c'est une toute autre chose, et c'est une éducation libérale, que de défendre ce régime devant un comité où il peut être mis en doute par des débardeurs 1. L'administrateur peut, comme l'a souligné Sir William Beveridge, être lié comme le Franciscain par le « triple vœu de pauvreté, d'anonymat et d'obéissance » 2, mais il ne doit pas oublier que l'influence et la valeur de la confrérie sont venus du fait qu'elle s'est mêlée au monde, et surtout aux déshérités du monde. Je crois qu'il apprendra beaucoup aussi en cherchant à s'adapter à l'accession de nouvelles classes à la direction de l'État. Car celles-ci apporteront avec elles de nouveaux points de vue et de nouvelles expériences, et en cherchant à servir leurs désirs il gagnera une nouvelle connaissance des siens. Sa chance ne le lui

^{1.} Sur ce problème en général, cf. mon livre Authority in the Modern state, chap. v.

^{2.} Cf. dans The New Republic, 1923-24, passim, les détails sur les scandales pétrolifères, le scandale sur les hôpitaux de guerre et leurs ramifications.

^{1.} Déposition devant la commission de Lord Shaw sur les travaux de transports vol. I, pp. 185 et suiv.

^{2.} The Development of the Civil Service, pp. 231, 244.

a guère permis par le passé. Quiconque examine, par exemple, une liste des ministres du cabinet britannique au siècle qui a précédé 1914 sera, je crois, impressionné par l'expérience presque uniforme qu'ils représentent. Eton et Oxford, le droit et la propriété foncière, les grandes familles et les grandes entreprises d'affaires y trouvent une place semblable, quel que soit le parti au pouvoir ¹. Il en était de même dans une large mesure, jusqu'en 1906, de la Chambre des Communes. Mutatis mutandis, la même hypothèse vaut pour la France et pour l'Allemagne, et si les institutions américaines présentent une plus grande variété, elle n'en a pas affecté, pour un grand nombre de raisons inhérentes à leur caractère, l'expérience des administrateurs. Mais la tradition s'est brisée, et nous sommes nettement au seuil des expériences. Les services publics auront besoin, sur ce plan, de mécanismes stimulant de toutes manières le caractère prêt aux innovations.

On peut encore arriver à des résultats d'une autre façon. Aucun de ceux qui étudient les livres ayant trait à la politique ne peut manquer d'être impressionné par la pénurie d'ouvrages tendant à l'amélioration délibérée de l'administration publique. « Le service civil, écrit Sir William Beveridge², est une profession, et j'aimerais qu'elle devienne effectivement une profession informée. » Cela me semble impliquer beaucoup plus d'expérience de la technique de l'administration publique qu'on n'a jugé bon de le faire jusqu'ici. Cela signifie en partie des réflexions collectives sur les problèmes administratifs, sur les efforts, toujours plus vastes, pour les relier au plus large volume d'expérience accessible; mais cela signifie aussi une tentative pour faire de la pensée sur le travail d'un administrateur une discipline scientifique, que l'on peut enseigner et étudier. C'est-à-dire que nous devons être capables de formuler les règles de l'administration publique comme un système d'hypothèses à l'œuvre, sans cesse modifiées par une expérience consciente d'elle-même. Dans ce but, je crois deux choses nécessaires. Nous devons tout d'abord associer le fonctionnaire avec le gouvernement de sa profession. Nous devons rendre ses opinions sur les critères d'après lesquels il travaille explicites et organisées de la même façon qu'elles sont explicites et organisées dans le droit et la médecine. Nous devons àussi permettre au fonctionnaire, dans des conditions adéquates, d'écrire et de publier des ouvrages sur l'organisation gouvernementale. Évidemment nous ne pouvons permettre à un employé des finances, par exemple, de critiquer le budget de son ministre, mais il n'y a pas de raison valable l'empêchant d'indiquer les changements qu'il juge désirables dans la structure de l'organisation des finances. Sir Jan Hamilton 3 a récemment signalé la stupidité de la censure anglaise, qui empêche l'officier de l'armée de publier ses critiques techniques sur le Ministère de la Guerre avant que sa retraite ne les aient rendues désuètes. Le développement d'une administration publique scientifique ne peut se laisser formuler soit par une tradition inconsciente, soit par un exposé de principes fait par des

étrangers même fort avisés. Il ne peut venir que lorsque les spéculations des experts sur leurs problèmes se sont heurtées aux critiques du public. Il est malsain pour tout groupe d'hommes de se dérober à une analyse organisée. Cependant, sous les gouvernements actuels, nous semblons prendre les plus grandes peines à prévenir de telles analyses. Les méthodes administratives sont si généralement un corps d'habitudes secrètes et inexplorées que leurs critiques doivent forcément être, jusqu'à un certain point, mal informées. Cela est mauvais pour le fonctionnaire public, parce que la découverte et la révélation des critiques l'amènent un peu trop à se complaire à ces habitudes. Il les défend parce qu'il les connaît, et au lieu d'être incité à l'initiative, il développe en lui l'habitude de l'infaillibilité. C'est un tour d'esprit dangereux, surtout dans un monde comme le nôtre, où le besoin de changement est si répandu et si pressant. Il faut nous habituer à rompre avec les habitudes de l'administration si nous voulons en tirer tout le bénéfice possible.

Il y a, je crois, trois moyens principaux dont nous aurons à tirer parti de manière croissante si nous voulons obtenir ce bénéfice total. Le premier, qui n'est pas le moins important, est l'idée d'une année périodique de congé pour les fonctionnaires. Car ce dont nous avons avant tout besoin, c'est de fraîcheur d'esprit, d'aptitude à établir de nouveaux contacts et à assimiler de nouvelles expériences. Être plongés pendant une succession d'années dans un bureau où les problèmes leur arrivent inévitablement comme des questions écrites sur le papier, c'est chose funeste à cette fraîcheur pour tous, à l'exception de quelques hommes remarquables. Un changement de travail et de lieu est, pour l'administrateur, une chose essentielle. Il faut qu'il puisse libérer son esprit de l'encombrement des détails, apporter son baluchon de voyageur, pour ainsi dire, sur le pic montagneux d'où le vaste panorama de la vie se déroule comme un ensemble, et non selon les compartiments qui sont sa ronde quotidienne. Un de ces aspects est particulièrement important. L'homme qui doit envoyer des dépêches de Whitehall au Canada doit voir le Canada; il ne peut vraiment connaître l'esprit auguel il a à faire par une visite annuelle de Londres avec des administrateurs et des hommes d'état canadiens. L'homme chargé des problèmes relatifs à la Société des Nations doit être envoyé pendant une année au bureau de Genève. Il servira mieux l'État par un sentiment intime de l'esprit international qui s'y révèle qu'en essayant d'en deviner le sens par l'échange de correspondance et par une visite occasionnelle à l'Assemblée de la Société. L'administrateur qui doit conseiller le Ministre de l'Agriculture sur le marché des produits de ferme comprendra ses fonctions d'une manière bien plus créatrice s'il a acquis sa connaissance d'autres méthodes par l'observation directe, et non par la lecture des rapports renfermant les obervations des autres. Tout ceci a naturellement une importance particulièrement urgente quand nous nous détournons des problèmes des États civilisés vers ceux qu'implique la tutelle des peuples plus primitifs. Mais je traiterai de ce dernier système plus loin.

Il devrait secondement exister une liaison beaucoup plus organique que maintenant entre les services publics et les universités. On en saisit la valeur dans deux sens. L'université est tout d'abord l'endroit où l'on peut examiner les problèmes administratifs, probablement mieux qu'ailleurs, sur le plan de la science politique. Ils y sont libérés de la pénombre har-

^{1.} Cf. Mon ouvrage Personnel of the British Cabinet (Fabian Society, 1928).

^{2.} The Development of the Civil Service, p. 242. Le mot « informée » est souligné par Sir William Bevendoe.

^{3.} The Soul and Body of an Army, pp. 21 et suiv.

celante de leur entourage psychologique immédiat. Ils peuvent être rationalisés et replacés dans leur forme abstraite d'une manière impossible à pratiquer sur la place publique d'une part, et dans le ministère même de l'autre. On peut leur donner leurs bases historiques adéquates. Et secondement, je crois que l'université peut, pour beaucoup, contribuer à la préparation des administrateurs. Car elle peut considérer les questions qu'ils devront résoudre d'un point de vue plus fécond qu'on ne peut le faire dans un ministère troublé par l'intervention de l'urgence. Elle peut écarter les préjugés dûs aux personnes et aux intérêts spéciaux. Ceci est déjà rendu assez clair par l'expérience que nous possédons. Des corps tels que l'Institut d'administration publique en Angleterre, l'Institut de recherches gouvernementales en Âmérique, l'École des Sciences Politiques en France, ont offert un lieu de rencontre à l'esprit administratif et à l'esprit académique, d'où est sorti, en peu de temps cependant, un travail de grande valeur: et un grand Ministre de la guerre a porté un témoignage frappant de la valeur de l'instruction universitaire, même dans la période de travaux pratiques, pour les administrateurs1.

En troisième lieu, je juge essentiel d'abréger la durée moyenne de la vie publique. L'un des grands dangers d'un service public, c'est sa permanence caractéristique, car elle tend, du moins dans la sphère supérieure des fonctionnaires, à constituer une caste qui, par suite de l'inévitable rigidité due à une longue expérience, se ferme aux innovations. On peut d'ailleurs remédier dans une certaine mesure à cet état d'esprit au moyen de comités consultatifs et de l'institution de l'année de congé obligatoire tous les sept ans. Le danger n'en persiste pas moins de voir demeurer en fonctions des hommes trop agés ou visiblement inadaptés; de voir parvenir trop tard à des fonctions d'initiative créatrice des hommes dont les facultés mentales ont pris un certain pli plus favorable à la routine qu'à la nouveauté. Ce dernier danger se trouve accru par la doctrine de la responsabilité ministérielle et la loyauté du fonctionnaire envers son chef politique. Car, puisque celui-ci doit porter le poids de toutes les erreurs, le fonctionnaire est tenté de choisir la décision qui prêtera le moins à la controverse. Il recherche surtout la correction. Il a tellement peur de jeter sa gourme qu'à l'apogée de sa carrière il ne lui reste plus de gourme à jeter. Un ministre Labile peut sans doute corriger cette passion en défendant son administration même en cas d'erreur flagrante; mais tous les ministres ne sont pas habiles.

Ministre à part, nous pouvons beaucoup remédier à ces difficultés de trois façons. D'abord, nous pouvons permettre plus facilement au fonctionnaire de quitter un service s'il s'aperçoit, après huit ou dix ans, qu'il ne lui convient pas. Au lieu de fixer ses droits à pension au terme de sa carrière, on pourrait édifier un système de retraites proportionnelles qui lui permettra d'entreprendre une carrière nouvelle sans préjudice financier. On pourrait aussi étendre la pratique des missions spéciales à un petit nombre d'emplois techniques, afin d'infuser à l'administration un sang nouveau, exempt de ses traditions et riche d'une expérience récoltée dans un milieu très différent. Bien entendu, on doit éviter que ces emplois

tombent au rang de réserve constituée au seul profit des protégés ministériels; pour nommer, le ministre devrait choisir sur une courte liste dressée par la commission des fonctions publiques qui v aurait inscrit tous les candidats pourvus des titres requis. Mais si, par exemple, un gouvernement crée un système d'échange de main-d'œuvre, et s'il a à sa disposition un spécialiste de ces questions, il devrait pouvoir, s'il le juge bon, s'assurer ses services. S'il a un service d'élevage, il ne devrait pas être tenu d'en choisir le chef parmi les subordonnés. La précaution à prendre, c'est d'obliger le Ministre à satisfaire le corps remplissant normalement les vacances du service public, en distinguant très nettement entre l'administration générale et l'administration spécialisée. Sous cette réserve, le principe paraît clair.

En troisième lieu, il faut abaisser la limite de la retraite. Peut-être vaudrait-il mieux éviter de se montrer trop précis : cependant, sauf dans le cas très particulier d'un homme extraordinaire, nul ne devrait occuper une fonction publique, surtout à un poste en vue, passé cinquante-cinq ans. A cet age, ne l'oublions pas, il comptera normalement plus de trente ans de service administratif. S'il est jeune au moment de sa nomination à un poste important, il gêne l'avancement des jeunes, s'il est près de l'âge de la retraite, il y a gros à parier que sa nomination tient plus à l'ancienneté qu'au mérite. Dans tous les services publics, il est urgent de s'habituer à donner des fonctions responsables avant trente-cinq ans: autrement. l'habitude se contracte vite d'attendre les ordres supérieurs. On se montre désemparé et incapable quand vient l'heure de prendre des décisions importantes; on a vieilli non en pensant parsoi-même, mais en préparant les éléments de la pensée d'autrui. Certains, comme Austin Dobson, peuvent échapper au péril en plaçant le centre de leur vie en dehors de l'administration; on peut être grand joueur de golf sous le masque officiel. Mais de telles exceptions sont rares, et si nous désirons un type de fonctionnaire aimant sa tâche au point de lui consacrer toutes ses qualités d'esprit et de cœur, nous ne saurions lui offrir trop tôt des fonctions qu'il pourra remplir à la complète satisfaction de sa propre dignité. De deux choses l'une : le sentiment de créer doit suivre l'acquisition des aptitudes techniques, ou bien il faut renoncer à obtenir le meilleur rendement possible.

Un problème voisin demande examen : celui des rapports entre les fonctionnaires subalternes et les administrateurs. Comment assurer aux premiers l'occasion de montrer leur aptitude à occuper un poste de plus grande responsabilité? On ne peut guère douter que les gouvernements modernes ont toujours considéré jusqu'ici le fonctionnaire subalterne comme le bûcheron et le porteur d'eau de ses supérieurs, par destination; et rares sont les efforts pour découvrir ou utiliser ses talents. En effet, on a tendance à donner au rang et aux catégories d'un service public un caractère hiérarchique rigide, d'où il s'ensuit que les fonctionnaires subalternes se trouvent souvent aux prises avec les mêmes problèmes financiers et intellectuels que le prolétariat moderne. A la vérité, la question est complexe. Les fonctionnaires responsables de l'avancement n'entrent guère en contact qu'avec les fonctionnaires qui espèrent un

^{1.} Voir la Déposition de Lord HALDANE devant la Commission Royale de l'Industrie Houillère, 1919, réimprimée dans le Problem of Nationalisation, p. 18.

^{1.} Sur tout ceci, The Public Service in War and Peace, de Sir William Beveridge, est une mine d'informations commentées; cf. surtout pp. 39-47.

avancement; et ceux-ci font déjà partie de la classe administrative. Et cette classe administrative se recrute elle-même dans un cercle étroit. Elle se compose en majeure partie de gens de la même classe sociale, et qui en ont les habitudes; aussi leur est-il assez facile et naturel de supposer que leurs habitudes sont essentielles à l'accomplissement de la tâche publique. Supposition qui n'a pas plus de chance de se vérifier que l'autre, aux termes de laquelle seule une aristocratie héréditaire est apte au gouvernement, ou que la supposition suivant laquelle seuls les gens bien nés peuvent remplir les fonctions diplomatiques. Dans le corps des fonctionnaires anglais n'appartenant pas à l'ordre administratif qui compte, postes et défense nationale à part, près de deux cent mille individus, il serait bien surprenant qu'il ne se trouvât pas un groupe d'hommes justifiant complètement l'octroi d'une chance de promotion à un poste de premier plan. Comment découvrir de tels hommes ?

Comme en toute vaste entreprise, nul système ne remplira complètement son objet; aussi ne paraît-il pas souhaitable d'adopter un moyen mécanique, par exemple réserver un pourcentage de postes aux fonc tionnaires subalternes. Nous ne devons pas davantage nous laisser impressionner par l'ancienneté : ce serait confondre vieillesse et expérience. Les qualités à découvrir sont l'énergie et l'originalité, l'habileté à manier les hommes, l'aptitude à traiter de vastes sujets, plutôt que la simple connaissance de la routine administrative. Différents expédients se présentent à l'esprit. La perspicacité des fonctionnaires supérieurs peut certainement faire quelque chose. S'ils sont vraiment désireux de découvrir le talent, le talent attend la découverte. Mais je ne suis pas trop enclin à compter sur le discernement de fonctionnaires chargés d'une lourde besogne, et qui naturellement se préoccupent davantage de l'exécution que des exécutants. On pourrait attendre mieux de l'organisation méthodique, à l'usage des jeunes fonctionnaires subalternes, de moyens de perfectionnement. Ceux qui voudraient en profiter se distingueraient déjà par leur énergie et leur initiative, et s'ils faisaient preuve de talent, la voie de l'avancement leur serait ouverte. Ainsi un fonctionnaire qui obtient un haut grade universitaire devrait en tirer considération; on pourrait l'aider à remplir un poste plus responsable provisoirement, puis à titre permanent, en cas de succès, ou avec permission de postuler l'admission dans l'ordre administratif quelques années plus tôt que d'usage. De même aussi, la publication d'un livre compétent sur des problèmes d'intérêt gouvernemental devrait toujours provoquer une enquête de l'administration intéressée. Quelqu'un capable de mener une enquête aussi approfondie que l'enquête sur les conséquences du travail des enfants dans les docks de Liverpool ne devrait pas continuer un jour de plus à faire une besogne routinière, sa compétence en matière d'enquête est aussitôt hors de doute⁴. Un fonctionnaire publiant un ouvrage compétent sur le service de la santé publique devrait recevoir de l'avancement tout comme un jeune universitaire étudiant les questions de sa spécialité. Le développement de l'autonomie dans les services publics peut aussi réaliser de grands progrès. Un représentant au conseil Whitley, après y avoir fourni la preuve de ses capacités, devrait pouvoir bénéficier d'un stage

probatoire dans un emploi administratif. Et jamais on ne devrait pouvoir lui opposer l'absence de vacances dans le personnel. Car il n'est pas dans la nature d'un département ministériel de se croire au complet s'il ne le veut absolument.

Impossible de multiplier indéfiniment les exemples des possibilités qui s'offrent à nous. Il nous faut cependant examiner une autre suggestion qui semble offrir des moyens dont un administrateur avisé saurait tirer parti. J'ai déjà souligné l'importance de conférences administratives pour l'élaboration de la politique à suivre. Elles réuniront presque fatalement les principaux fonctionnaires. Mais je ne vois pas pourquoi il n'y aurait pas des conférences de fonctionnaires subalternes pour l'examen des problèmes administratifs; la présidence en serait confiée aux chefs qui voudraient s'y rendre, non seulement pour entretenir de bonnes relations avec leur personnel, mais aussi pour découvrir l'étendue de son esprit d'une manière inédite. Les étrangers se sont souvent étonnés du weekend politique anglais; mais cette sage invention se fonde sur cette vérit? profonde que les hommes apprennent mieux à se connaître loin des conventions cérémonieuses. La bienséance de la vie politique anglaise, et en grande partie aussi sa vertu créatrice, sont dues au fait que les hommes qui siègent sur les bancs opposés de la Chambre des Communes ont assez d'intimité sociale pour élaborer une solution commune de problèmes difficiles 'avant d'arriver au point de rupture. Ce que je suggère, c'est en somme un week-end administratif où le secrétaire permanent se mettrait en devoir de tâter l'esprit d'hommes qu'il ne voit qu'au moment où ils déposent des papiers sur son bureau. De même que le Ministre apprend surtout à connaître ses chefs de service en dinant et en fumant avec eux. de même le chef de service apprend surtout à connaître ses subordonnés en dehors des heures de service. Et s'il est incapable de rompre ainsi la hiérarchie, jamais il ne pourra découvrir les qualités à sa disposition.

Je ne discute pas ici la question des fonctionnaires dans une industrie nationalisée; c'est un problème d'institution économique, qui sera traité dans un chapitre ultérieur. Mais il est important de souligner que ce que l'on dit ici des administrations centrales s'applique aussi, avec tout ce que cela implique, aux services publics locaux. D'abord, parce qu'ils sont, au même titre que l'administration centrale. des services publics; et ils requièrent non moins de capacité et de dévouement que le travail de Whitehall, de Washington ou de Paris. Chaque grande municipalité a besoin d'un corps de fonctionnaires non moins que le gouvernement central. En Angleterre, nous en avons un à Londres et à Manchester; en Amérique, il existe en partie à New-York. Mais c'est en Allemagne qu'on attache la plus grande importance à l'administration locale. Sans doute a-t-elle trop l'esprit bureaucratique; et beaucoup se plaignent des formalités inutiles qui les entravent. Mais la qualité du travail est supérieure à cause des conditions rigoureuses d'admission dans la carrière, plus exemptes d'esprit de parti qu'aux États-Unis et de formalités qu'en Grande-Bretagne.

Assurément, toute administration locale, à part les postes supérieurs où les titres nécessaires sont ordinairement fixés par le gouvernement central, recrute en grande partie son personnel sur place. Mais cela ne revient pas à dire qu'on doit admettre les résidents locaux dans les ser-

^{1.} Boy Labour at the Liverpool Docks, 1919 (Ministère du Travail).

vices municipaux uniquement parce qu'ils se trouvent résider sur place. Il faut exiger un minimum d'instruction; l'entrée devrait être refusée à quiconque ne peut être admis dans une université. Là encore, l'Allemagne a beaucoup à enseigner aux autres États modernes. Ses écoles d'administration locale de Dusseldorf et de Cologne avant 1914, d'Eisenach et de Nerchau depuis lors, sont de remarquables réussites. A Eisenach, un fonctionnaire municipal peut, en deux ans, étudier les problèmes comme ceux des finances et des impôts locaux, de l'enseignement de l'urbanisme et de l'assistance; étude que l'infortuné fonctionnaire serait bien aise de pouvoir faire ailleurs. Pourquoi les cours complément taires d'autres Etats ne préparent-ils pas, comme à Berlin, les jeunes gens aux fonctions locales; ou pourquoi les autorités ne demanderaientelles pas à un établissement scolaire de nommer des aspirants qui, au bout d'un stage de trois ans où l'enseignement général se combinerait au travail pratique, seraient nommés définitivement en cas de succès? Autrement il sera difficile de recruter des fonctionnaires de la qualité requise; et il sera impossible d'appliquer la politique d'un gouvernement central qui s'appuie sur la collaboration locale, si les fonctionnaires locaux sont incapacles de saisir les fins et les méthodes du pouvoir central. L'on voit alors la tension et la jalousie empêcher toute collaboration profitable; d'où une centralisation excessive ou une inertie au siège du pouvoir central touchant les problèmes locaux fatale à leur solution.

X

En stricte théorie, on ne voit pas pourquoi toutes les fonctions indispensables du gouvernement ne seraient pas accomplies par un seul corps. Il pourrait conserver ses administrateurs locaux, qui lui rendraient leurs comptes directement, et appliqueraient les solutions nécessaires d'accord avec ses indications. En un sens réel, c'est là une description assez exacte du gouvernement local en France. Là au moins, à part les détails les plus minimes, il en est peu qui ne soient pas du ressort du Préfet, lui-même administrateur désigné, délégué par le Ministre de l'Intérieur et lui rendant des comptes; et il est juste de dire que toutes les modifications importantes de la politique gouvernementale locale viennent de Paris, et sont sanctionnées par Paris. Il peut arriver qu'une personne remarquable puisse innover, comme M. Herriot dans sa fameuse administration de Lyon. Mais en général, la vie locale vivante n'existe pas en France sous une forme politique; et l'on paraît sentir que la centralisation actuelle est nécessaire pour conserver un système convenablement uniforme. Ce n'est pas, à la vérité, qu'il ne se soit élevé de protestations contre ses résultats. La littérature régionaliste française est grandement une littérature de révolte contre la décadence à laquelle Paris oblige la province; et l'on souligne ici que si les organisations locales ne peuvent se ressaisir des pouvoirs actifs, l'autorité centrale non seulement étouffera toute initiative locale, mais encore détruira cette fontaine de sciences et d'intérêts locaux sans laquelle elle ne saurait exercer ses fonctions1.

1. Cf. Charles Brun. Le Régionalisme.

L'argument en faveur d'un système ferme de gouvernement local dans tout État est, en effet, clair, et ne nécessite aucune discussion. Nous ne pouvons comprendre tout le bénéfice d'un gouvernement démocratique si nous ne commençons pas par admettre que tous les problèmes ne sont pas centraux, et que les résultats des problèmes non centraux requièrent une décision au lieu même de l'incidence et des personnes qu'affecte le plus cette incidence. Parmi les habitants d'une région donnée, il existe une conscience de buts et de besoins communs qui les différencient des habitants d'autres régions. En tant que citoyen de Londres, je m'intéresse vivement à l'approvisionnement en eau et aux bibliothèques publiques de Londres; je partage cet intérêt avec six millions de citoyens assez semblables à moi. Mais aucun d'entre nous ne se sentirait très ému si nous entendions dire que l'eau de Manchester était trop chère, ou que les habitants du Sussex ne peuvent se procurer les livres récents. En d'autres termes, le voisinage nous fait automatiquement connaître des intérêts qui nous touchent plus directement que d'autres. Nous trouvons que la qualité et la quantité de ces intérêts sont différents de ceux d'autres voisins. Nous trouvons qu'en nous concertant, nous pouvons chercher à satisfaire ces intérêts d'une manière qui nous plaît mieux que si d'autres s'en chargeaient de l'extérieur. Car l'administration extérieure manque de la qualité vitale de répondre à l'opinion locale. Elle est tenue par sa nature à négliger des nuances et des expressions de pensée et de sentiment dont la perception importe véritablement à la réussite d'une administration. Et ce gouvernement est presque inévitablement tenu à viser non à la variété, mais à l'uniformité. Il cherchera à répondre non aux besoins spéciaux de Liverpool, mais à des besoins similaires à ceux de Hereford ou de Leicester, auxquels on vient de répondre. Il ne peut, en d'autres termes, saisir la mentalité du lieu. Comme c'est, d'autre part, un gouvernement extérieur, il ne réussit pas à stimuler l'intérêt et le sens de la responsabilité de la localité qu'il régit. Il peut bien susciter l'indignation, mais n'arrive pas à se concilier le soutien créateur des citoyens. Ses solutions peuvent être justes dans leur conception, et efficaces dans leur application, mais elles ne parviennent pas à éveiller dans la localité un désir de participer activement à la réalisation de leur résultat le meilleur.

En outre, d'autres raisons expliquent pourquoi un gouvernement local fort est un avantage. Si un service s'applique uniquement à la prospérité d'une région particulière, il n'est que juste, évidemment, que les habitants de cette région en fassent le frais; et leur demander les fonds nécessaires, c'est certifier qu'ils exigeront un contrôle du service, et assurer la probabilité qu'ils l'organiseront efficacement afin de réduire leurs dépenses au minimum. De plus, nul homme moyen ne parviendra à comprendre ses droits civiques d'aucune façon positive si sa seule relation avec le gouvernement est de voter une fois tous les quatre ou cinq ans aux élections nationales. Il faut que cette compréhension lui vienne directement, sinon son intérêt pour la politique disparaîtra; et, on le sait, plus inerte est la masse des citoyens, plus il pourra y avoir de corruption et de privilèges blâmables dans l'État. Un homme qui comprend que sa rue est mal pavée parce que tel corps de personnes qu'il peut voir et influencer est incapable, commence à avoir le sentiment du

réseau d'intérèts qui l'enserre. En d'autres termes, le gouvernement local est peut-être plus éducatif, au moins par ses possibilités, qu'aucune autre partie du gouvernement. Et il faut se rappeler qu'il n'y a pas d'autre moyen de mettre la masse des citoyens en contact intime avec les personnes responsables de décisions. Il est certain que tout degré élevé de centralisation doit et peut seulement signifier un système bureaucratique. Nulle assemblée législative au monde, si avide soit-elle, ne pourra élaborer des décisions sur autre chose que les grandes lignes des problèmes locaux. L'application des détails sera laissée aux ministères. Les administrateurs désignés les règleront donc, et ils ne seront jamais vraiment accessibles à l'opinion publique; car les réclamations qu'ils suscitent ne pourront être examinées qu'en termes généraux, et n'aboutiront qu'à une décision révisée, toujours en termes généraux, et que les mêmes administrateurs se remettront à appliquer, sans doute avec les mêmes résultats.

Il y a certes des dangers à conférer des pouvoirs aux groupes régionaux locaux. L'uniformité est généralement moins chère, parce qu'il est toujours plus facile de trouver une seule solution et de l'appliquer en masse que d'en trouver une diversité et de les appliquer séparément. Cela entraîne aussi le sacrifice d'une information et d'une capacité plus grandes, et qui se trouvent forcément aux mains d'une autorité centrale, et non d'une autorité locale. L'esprit de localité se prête encore un peu facilement à la mauvaise influence de personnes ou de groupes puissants dans une région donnée : le témoignage des villes américaines et même des États américains nous l'enseignent clairement. Et il ne faut pas non plus négliger les conséquences du truisme selon lequel conférer des pouvoirs, c'est effectivement les conférer. Vous pouvez ne pas arriver à convaincre un corps local de bien utiliser ses pouvoirs. Une collectivité arriérée peut résister à toutes les instigations et s'en tenir à la passion de réduire les dépenses de ses services; elle peut refuser, par exemple, de profiter, comme le font certains comtés anglais, de la loi sur les bibliothèques publiques; elle peut, comme la Géorgie aux États-Unis, opposer une résistance de fer à l'abolition du travail des enfants. Nous connaissons tous les difficultés auxquelles nous nous heurtons pour persuader une communauté rurale de rétribuer eonvenablement l'instruction de ses enfants. Il faut admettre que, à beaucoup d'égards, créer un système de gouvernement local, c'est offrir des otages au destin. Car une communauté arriérée peut se montrer hostile à toute espèce de progrès, et il est en fait très rare que sa conversion forcée aux nouveautés soit le moins du monde satisfaisante. Elle néglige en général le souci de l'éducation graduelle de l'opinion qui, en fin de compte, semble être à la base de toute liberté vraie, et être plus importante que toute règle déterminée, quelque urgente qu'elle puisse paraître aux partisans de son application.

Nul problème du gouvernement local n'est plus ardu que la délimitation des zones de gouvernement local. Tout principe recommandé semble inévitablement nous trahir à un certain point. Les découvertes scientifiques rendent périmées les frontières de la tradition historique; des nécessités telles que les égoûts ou l'approvisionnement d'eau dépassent l'importance de la tradition. Les considérations géographiques ont rare-

ment une importance définitive; car un pont peut franchir une rivière, et un tunnel peut rendre une montagne inutile en matière de gouvernement. L'idée des zones de transport était intéressante au temps où les moyens de communications ne différenciaient pas sensiblement notre civilisation de celle des Romains; mais avec l'avènement des chemins de fer et de l'aéroplane, les zones de transport pourraient bien faire de Brighton un faubourg de Londres, et de New-Haven un simple quartier extérieur de New-York. Le moyen pratique le plus commode se trouve, à mon avis, dans les indications données par la densité de la population. Les habitants d'une ville moderne, par exemple, ont besoin d'une plus grande quantité de services tels que l'eau, la lumière, et les égoûts, que les habitants d'une région rurale. Pour cette raison, la ville constitue plus commodément une unité assez naturelle de gouvernement local. Mais les lignes de ses frontières sont forcément arbitraires, puisque, pour prendre un exemple évident, un système de tramways unit souvent une ville avec ses alentours campagnards. Et ce n'est pas tout. Il est certain qu'un service comme la production d'électricité nécessite, pour son économie, une zone de distribution bien plus vaste qu'un service comme celui du pavage, et la combinaison en une unité de gouvernement approprié de zones adaptées aux fonctions respectives est une cause de graves difficultés. Tout ce que nous pouvons dire, à mon avis, c'est que chaque zone, urbaine ou rurale, doit être considérée comme un ensemble de fonctions, et que la méthode d'administration doit toujours faire place à une coopération entre zones pour la solution de leurs intérêts com-

Cela revient à dire que la zone doit correspondre à la fonction; mais nous devons fournir l'occasion de défendre les intérêts particuliers de chaque groupe de voisins selon les nécessités et les possibilités de son entourage spécial. Ceci implique clairement deux choses; cela signifie. tout d'abord, que les personnes responsables des principes généraux selon lesquels les différentes questions locales sont administrées doivent être élues par le corps des citoyens, et non nommées; et cela signifie ensuite que les élus doivent surveiller l'ensemble général des services relatifs à chaque zone locale. Ceci permettra à ces mêmes élus de siéger dans des corps qui s'occupent de toute fonction donnée servant les électeurs. Ils dirigeront sans doute complètement des services tels que le pavage et le nettoyage des rues, les bains publics, où la zone à régir peut être restreinte, mais efficace et économique; ils dirigeront sans doute, en partie seulement, des services tels que l'éclairage, l'instruction dans les universités, les facilités de distraction et l'urbanisme, qui nécessitent une organisation régionale dépassant le principe de voisinage. Mais l'intérêt de l'électeur pour la personne choisie se maintiendra par le fait que son délégué siègera dans toutes les commissions qui s'occupent du sujet en question; et il aura par conséquent les moyens directs d'exprimer son opinion. Les villes pourraient alors être divisées en districts électoraux assez restreints pour permettre un contact suffisant entre l'électeur et son représentant, et cependant pas assez réduits pour amplifier à l'excès le corps municipal directeur, afin qu'il mène sa tâche efficacement. Dans les districts ruraux, il serait nécessaire à ce point de vue de réunir les petits villages en ensembles de caractères similaires; bien que de population forcément plus réduite que dans les districts électoraux urbains, ils pourraient par cette réunion fournir une zone assez étendue pour aborder les problèmes soulevés par la vie rurale du point de vue du gouvernement local. Le représentant de chaque district électoral ainsi déterminé siègerait automatiquement en tant que membre de ce district au corps dirigeant de toute affaire d'importance locale. Il pourrait être par exemple membre du conseil municipal de Manchester pour tous les services où Manchester est une unité naturelle et normale de gouvernement; et membre d'un conseil pour le nord de l'Angleterre lorsqu'il s'agirait de

la production de l'électricité.

Ou'implique un tel plan? D'abord à mon avis, le service des élus au gouvernement local deviendra exactement comme le service de l'assemblée représentative moderne, un travail complet et rétribué. Car tout membre qui veut sérieusement comprendre les questions qu'il doit résoudre, dont beaucoup sont techniques et toutes sont compliquées, ne peut le faire convenablement s'il doit les traiter à ses moments perdus. Elles nécessitent un esprit frais et une attention entière. Si nous conservons le principe du travail gratuit, nous constaterons toujours que les membres de ces corps locaux seront surtout les représentants de la classe riche de la communauté, et les critères de leurs travaux seront fixés non par les besoins de la région, mais par le désir de cette classe de rendre le gouvernement local aussi peu coûteux que possible. Ils fourniront d'excellents égoûts, mais une instruction insuffisante; de bonnes routes, mais des bibliothèques misérables. Ils ne comprendront pas les problèmes psychologiques, par exemple, qui font agir l'esprit des pauvres. Quiconque observe l'effort du conseil d'administration anglais de la loi des pauvres pour les secours des asiles, verra que seule la misère définitive et abjecte acceptera d'y chercher un refuge. Et le gouvernement local basé sur la gratuité des fonctions semble, dans le monde entier, avoir attiré des personnes diverses - petits entrepreneurs, cabaretiers, boutiquiers et autres - dont le zèle désintéressé pour la prospérité publique s'est moins révélé par la qualité du travail effectué que par l'annonce des intentions. Même en Angleterre, foyer des représentations bénévoles, nous nous sommes aperçus de la nécessité de rémunérer les maires de maintes communes; et nous avons commencé à rembourser les dépenses encourues dans l'exercice de leurs fonctions par les membres des comités des assurances et des pensions de guerre. Refuser d'étendre ce principe, c'est restreindre dangereusement les services des membres; et c'est une mesure purement temporaire, puisque la classe si largement exclue se fraye un chemin vers le pouvoir.

Le membre élu aura secondement ce que l'on peut nommer une compétence multiple; il surveillera l'administration d'une série générale de fonctions, plutôt qu'il ne sera choisi pour s'occuper d'un sujet spécial. L'argument en faveur de la compétence multiple contre la spécialisation est, je le crois, assez clair. Les fonctions se chevauchent les unes les autres. Instruction et santé, transports et logement ne peuvent, sans encourir le danger de l'administration lilliputienne, être envisagés séparément. Le système de corps ad hoc a été constamment essayé, surtout en Angleterre, et il a toujours échoué en fin de compte. Il empêche d'envisager d'un coup d'œil les finances locales; on ne peut s'attendre à ce

que l'électeur, de lui-même, examine systématiquement le budget qui le concerne. Il multiplie les élections jusqu'à satiété; et c'est là, comme le montre l'expérience américaine, une situation qui mène toujours l'électeur à l'indifférence. Il sait que Dupont possède une compétence générale. mais il ne peut sérieusement la mesurer en fonction des bibliothèques, des grandes routes, des écoles. Un tel système semble toujours aboutir à des candidatures qui s'efforcent de représenter non un intérêt général pour la qualité de l'administration, mais un intérêt spécial pour un de ses aspects particuliers. Le système des comités des écoles à Londres, par exemple, a conduit à choisir bien plutôt des membres qu'intéresse la défense des écoles confessionnelles, ou catholiques romaines, le maintien de l'histoire sainte au programme ou sa suppression. Et quand le comité des écoles s'est progressivement occupé d'autres questions plus vastes, il s'est alors aperçu que le domaine en question dépassait sa compétence. Proposer que l'on réponde à cette difficulté par des assemblées mixtes de corps ad hoc, c'est justement encourir les mêmes objections que le projet des deux parlements esquissé par M. et Mme Webb. Car ou bien, dans le cas de commissions s'occupant par exemple de la santé et de l'instruction, il y aura un comité mixte permanent, où se trouvera le pouvoir réel, ou bien les deux commissions fonctionneront, pour toutes les grandes questions de principes, comme une seule unité.

Les personnes choisies pour siéger à ces corps à compétence multiple devraient, troisièmement, être élues directement, et non indirectement. Ce principe est autant le fait d'expériences que de théories abstraites. La seule façon dont nous puissions assurer une sorte de direction démocratique continue de corps agissants, c'est de conserver un contact direct entre l'électeur et son représentant; autrement, il se produit un éloignement inévitable, et l'intérêt du public pour la politique élaborée décline pour cette raison. C'est-à-dire que la conséquence en est une diminution de la valeur éducative d'un système représentatif. Les gens ont moins de chance de connaître l'importance de ce qui se fait parce qu'ils n'ont pas directement accès à cette exécution. La simplicité qui leur permet de fixer immédiatement la responsabilité de ce qui leur déplaît leur manque. De plus, il y a deux autres dangers à un corps indirectement élu : il semble presque inévitablement tendre vers la bureaucratie: comme il n'est pas modéré par l'opinion publique, il ne sait en apprécier l'importance; comme il est éloigné du contrôle public, il a tendance à le supporter difficilement. De plus, il est évident qu'un système indirect exagèrera tous les défauts de la règle majoritaire. Il reflétera non l'opinion totale des corps par lesquels il est choisi, mais seulement l'opinion dominante, et lorsque cette opinion dominante, comme il arrive si souvent aux États-Unis ou au Canada, a une couleur religieuse spéciale, la politique s'élabore en se dénaturant d'une façon particulièrement nuisible. Il est finalement beaucoup plus difficile d'assurer par ce système une publicité adéquate des travaux de ce corps. Nous entendons beaucoup parler du travail des communes et des conseils de comtés en Angleterre, mais bien moins de leurs comités mixtes d'administration des écoles. Même lorsque cette administration fonctionne bien, c'est parce que sa politique est étrangère au comité, et le bénéfice, s'il existe, n'est pas supérieur en efficacité à la perte qu'implique l'intérêt public total pour ce que l'on fait.

Il est évident que le gouvernement central doit conserver le pouvoir de contrôler d'une façon générale le travail des administrations locales. Jusqu'où doit s'étendre ce pouvoir? Il est tout d'abord certain qu'il existe beaucoup de sujets pour lesquels il faut exiger au moins un niveau uniforme de réussite minimum. Pour l'instruction, la santé, le logement, quelle que soit la volonté locale, l'État ne peut admettre que leurs niveaux tombent au-dessous de ce qu'exige l'expression des droits des citoyens. Ces niveaux nécessitent par conséquent d'être définis par l'assemblée législative, et bien que leur administration soit organisée d'accord avec les corps locaux, le pouvoir d'inspecter et, s'il est nécessaire, de contrôler ne peut être abandonné. Il est également certain que les changements des besoins sociaux entraînent une modification constante des sources d'où s'exerce le pouvoir, et de la zone sur laquelle s'étendent ces pouvoirs; et il faut faire de l'assemblée législative l'autorité de réserve ultime qui oblige aux changements nécessaires. Il y a. en troisième lieu, certains sujets sur lesquels les corps locaux ne devraient exercer aucun contrôle. Ils ne devraient pas, bien entendu, pouvoir affaiblir les fins législatives de l'État, à moins de stipulations expresses à ce sujet. Ils ne devraient pas être autorisés à faire des règlements sur des sujets de caractère nettement central, tels que les chemins de fer et le service des postes. Leur droit de lever des impôts devrait être défini avec une certaine fermeté, bien que les expériences française et allemande sur la possibilité de lever des impôts locaux doive nous rendre assez prudents sur nos limites à ce droit. De plus, il est toujours préférable de réserver ce qu'on peut nommer un droit d'inspection et de rapport au gouvernement central, même si toute la direction d'un question donnée est de nature locale : car il est certain que le gouvernement central ne peut renoncer au droit général d'investigation. Il pourra toujours observer les expériences, comparer les méthodes, proposer des essais, d'un point de vue plus ample que la grande majorité des corps locaux. Il pourra en général être plus judicieux et moins partial dans son interprétation des résultats qu'il rencontre. Je ne crois pas qu'il soit besoin, comme en Angleterre, d'un ministère spécialement chargé de contrôler le gouvernement local; il vaut mieux que chaque fonction soit surveillée par le ministère dont elle fait naturellement partie. Car un ministère de ce genre, doué de pouvoirs généraux, est forcément tenté d'accroître l'ampleur de sa juridiction. Il se fera le défenseur de problèmes effectivement hors de son contrôle. Il se préoccupera des écarts d'une uniformité qui rend sa tâche aisée. Il sera sceptique au sujet d'expériences qu'il n'a pas lui-même proposées. Moins nous aurons d'ingérence centrale au-dessus d'un niveau minimum général de compétence, mieux celá vaudra sans doute pour la qualité de l'effort central.

Je crois que cela entraîne le transfert aux organisations locales de pouvoirs beaucoup plus importants qu'on n'a eu coutume de le faire en pays anglo saxons. La règle s'y est établie que nul pouvoir ne peut s'exercer s'il n'existe pas une stipulation spéciale à cet effet dans la loi. Toute expérience locale extérieure aux catégories de la loi a toujours entraîné, en conséquence, une nouvelle requête auprès de la législative. Cette requête n'est pas seulement lente dans ses résultats, mais encore extrêmement onéreuse; une loi parlementaire normale a coûté à la ville de Leeds, de 1897 à 1913, environ sept mille livres sterlings. De 1901 à 1906, les vingt

huit quartiers de Londres ont dépensé plus de soixante-dix mille livres pour la législation; et de 1903 à 1906, le Conseil du Comté de Londres lui-même a dépensé, pour promouvoir ou rejeter des lois, plus de cent mille livres. La législation est évidemment une distraction coûteuse; et on aurait difficilement pu découvrir un moyen plus propre à détourner de l'innovation. Si Leeds, par exemple, doit dépenser sept mille, livres à examiner si elle peut avoir un théâtre municipal, il est probable qu'elle n'aura pas de théâtre du tout.

La meilleure théorie me semble donc consister à établir les rapports entre les gouvernements local et central sur le modèle des rapports entre les États et Washington dans l'union américaine. Là, les pouvoirs de réserve appartiennent aux autorités fédérales, et les autres sont du domaine du contrôle de l'État. D'une façon similaire, les pouvoirs non particulièrement interdits à une autorité locale pourraient être exercés par elle. Il serait, il me semble, facile de projeter des garanties très adéquates contre l'abus de ces pouvoirs. On pourrait prévoir un référendum local; les citoyens de Manchester, par exemple, pourraient empêcher par un plébiscite de construire un théâtre municipal. Tous les projets pourroient prendre le caractère de mesures provisoires devant être soumises à l'assemblée législative, et devenant inopérantes si celle-ci indique, par une décision, sa désapprobation du projet proposé; et l'on pourrait obliger le ministère approprié à accompagner la mesure provisoire déposée sur le bureau de la législative d'un mémoire expliquant la proposition, surtout sous son aspect financier, en la critiquant. Ajoutons que cette sanction ne devrait pas être requise lorsque la législation a déjà permis l'utilisation des pouvoirs. Si Manchester, par exemple, décidait d'élever l'âge scolaire jusqu'à seize ans, ce sont des félicitations plutôt qu'une permission qu'il faudrait lui adresser. Et dans les limites des pouvoirs, ces expériences devraient avoir la possibilité de s'accompagner d'innovations financières. Une localité devrait être autorisée, si ses habitants y consentent, à lever un impôt spécial pour se procurer un objet qu'elle désire et pour s'efforcer, par exemple, de payer un avantage particulier par un expédient tel que l'impôt sur les valeurs foncières locales. La valeur d'une législation telle que la loi de 1893 sur les impositions communales à Konigsburg, qui permet de lever des impôts spéciaux sur les propriétaires qui jouissent d'avantages économiques grâce à l'exécution de travaux publics tels que l'élargissement des rues, la destruction de taudis. et le projet de parcs et d'espaces libres, semble indiscutable.

L'idée que les autres pouvoirs pourraient, dans les limites indiquées, appartenir aux autorités locales n'est pas du tout un saut dans l'inconnu. C'est là depuis cinquante ans le secret du succès qui a résulté de l'effort des municipalités en Allemagne. Les personnes accoutumées aux seules limites du système anglo-saxon seraient émerveillées de l'étendue des pouvoirs locaux en Allemagne. « La commune urbaine, dit une décision de la Cour Suprème administrative de Prusse⁴, utilisant ses propres ressources, peut déclarer incomber à ses pouvoirs tout ce qui favorise la prospérité de la communauté entière, et les intérêts matériels et les pro-

^{1.} Décision du 21 septembre 1886; et voir le commentaire qu'en fait H. Kappelmann. Verfassung und Verwaltungsorganisation der Stadte, vol. I, p. 55.

grès intellectuels des citoyens individuels. Elle peut à son gré fonder toutes les institutions et organisations de bien-être public qui servent à ces buts. Elle a le droit, en général, de favoriser les intérêts moraux et économiques de ses citoyens, et d'utiliser les ressources adéquates à cet effet. Mais — et c'est la limite au delà de laquelle elle agit ultra vires elle est sujette à la limitation qu'elle-même et ses organes doivent se confiner aux soucis des intérêts locaux ». C'est avec ces pouvoirs que les villes allemandes ont, sans recourir à aucune autorité législative, édifié leurs théâtres, construit leurs tramways, inauguré le commerce municipal, fondé les services médicaux dans les écoles, pourvu aux repas des écoliers; encouragé la musique, l'art dramatique, la science, les dispensaires anti-tuberculeux, les caisses d'épargne municipales, les constructions immobilières, la protection des enfants naturels, les bureaux de conseils juridiques, les assurances contre le chômage et l'incendie. « La ville allemande d'aujourd'hui, dit une autorité célèbre sur ce sujet¹, est le porte-drapeau du progrès intellectuel, économique et social. »

La valeur spéciale de ce système est triple. Il fournit le moyen de tenter des expériences importantes en matière sociale, en restreignant la zone nécessaire de l'expérience et, en même temps, les dangers qui peuvent en accompagner l'échec. Il comporte donc le grand avantage qu'offre un système fédératif pour encourager l'initiative locale et, en même temps, réduire le coût de cette initiative pour l'ensemble de la communauté. Secondement, il diminue le poids qu'exercent les affaires locales sur l'assemblée législative centrale. Je crois pour ma part que presque tous les avantages réclamés par le système qui veut attribuer l'autorité aux Parlements subordonnés peuvent être plus facilement obtenus ainsi; et la simplicité plus grande de ses institutions est une recommandation de plus. C'est en outre un moyen, autrement irréalisable, de stimuler l'orgueil local pour la perfection civique et, par conséquent, d'associer l'effort local à la tâche du gouvernement d'une façon beaucoup plus positive qu'il n'est maintenant possible. Car beaucoup de ceux que n'attireront jamais la politique du gaz et de l'eau s'intéresseront aux fonctions municipales lorsque le domaine de leurs possibilités dépendra si largement de la volonté locale. Quand il sera possible, par exemple, de faire du théâtre une branche naturelle d'activité locale, on constatera qu'il existe dans chaque zone une source largement intacte d'énergie publique qui attend d'être utilisée; et l'énergie qui commence par se confiner au drame s'apercevra vite que l'utilité normale d'un art dramatique local est de le transporter aux écoles, et des écoles chez les habitants.

Jusqu'ici, j'ai discuté le problème du gouvernement local surtout du point de vue des ministères centraux de l'État. Mais je crois qu'il est clair que la structure esquissée ici fait place à de vastes possibilités de deux manières. On peut s'efforcer de lier ses organes au consommateur en tant que citoyen d'une part, et au producteur en tant qu'expert technique de l'autre. Il n'y a pas de raison de ne pas entourer toute activité d'un conseil local de son comité consultatif. Là siègeraient, comme à un corps national, des représentants des différents intérêts en jeu. Un comité pédagogique de ce genre, par exemple, comprendrait naturellement des repré-

sentants des maîtres, des parents, et des anciens élèves des écoles. Car on comprendra un jour nettement que l'école primaire anglaise ou américaine a autant besoin des associations d'anciens élèves que Eton ou Girton, et y a autant de droits : leurs membres seraient aussi désireux de créer et de maintenir une tradition que les anciens élèves des fondations plus restreintes. De même, j'imagine que l'école moderne jugera de plus en plus utile de grouper les parents auxquels elle a affaire en une organisation quelconque, et d'en obtenir un soutien et un encouragement à son développement. L'action réciproque de l'esprit du maître et de celui des parents ne peut aboutir qu'à une connaissance plus profonde, de la part de ces derniers, de ce que peut impliquer un système d'instruction; et les délégués de ces groupements à un comité consultatif sur la politique pédagogique locale contribuera beaucoup à renforcer l'énergie et à stimuler l'ambition de leurs représentants élus. De même, un comité consultatif rattaché au comité d'hygiène du Conseil, où siègeraient des médecins, des dentistes, des infirmières, des inspecteurs sanitaires, des travailleurs sociaux et des architectes, créera facilement des organisations d'importance réelle s'il se prête à la tâche de surveiller pas à pas la politique du corps dirigeant. Ces comités recevraient le pouvoir d'adresser des propositions au conseil élu, d'entreprendre des enquêtes, de publier des déclarations sur les grandes questions d'importance locale. Un corps municipal qui comprendrait ses fonctions ne manquerait jamais d'associer par exemple à son travail de bibliothèque les associations locales de maîtres, et, si cela se passait dans une ville d'université, de demander l'aide de l'université pour son œuvre. Elle ne devrait pas non plus négliger l'importance des avis de la presse locale : s'assurer une publicité convenable de ses travaux est une chose vraiment importante. L'apathie publique provient surtout de l'ignorance publique, et utiliser la presse convenablement est un des moyens les plus directs d'y remédier.

Quelle forme de gouvernement devraient utiliser ces représentants élus? Ici, se posent divers problèmes bien distincts. Une partie appréciable du gouvernement local se compose d'une administration assez nettement spécialisée, où l'opinion publique ne vaut que pour les lignes générales de la politique d'une part, et de la finance de l'autre. C'est cette considération qui a fait du système municipal allemand surtout un gouvernement d'experts, et a réduit le représentant élu à n'être guère plus qu'un conseiller particulièrement important. L'idéal a été d'assurer que chaque branche de l'administration locale est aux mains de véritables spécialistes, qui peuvent prendre les mesures nécessaires pour obtenir un rendement efficace sans attendre l'assentiment du conseiller élu, ni la pression de l'opinion publique. En fait, leurs rapports vis-à-vis du conseiller élu sont analogues à ceux du gouvernement britannique vis-à-vis du parlement. Ce dernier peut critiquer, exiger des explications, et en dernier lieu rejeter; mais il est essentiellement du ressort du cabinet de dire à ses supérieurs ce qu'ils doivent faire, et comment ils doivent le faire. D'autre part, le système anglo-américain a conservé l'omnipotence politique de l'élu bénévole; et l'administrateur spécialisé a été, comme le Roi dans la constitution anglaise, une personne qui peut conseiller, encourager, avertir, et ne peut aller au-delà du conseil dans l'exercice personnel du pouvoir. Le système américain du gouvernement par com-

mission, où un petit groupe élu, d'une demi-douzaine de personnes généralement, consacre tout son temps à surveiller l'administration spécialisée, semble être un compromis entre les méthodes anglaise et allemande 1.

Dans l'ensemble et en admettant des rapports suffisants entre le représentant élu et l'expert, je crois que le modèle classique anglo-américain est préférable. Il assure une relation directe et continue entre le gouvernement et l'opinion publique. Il apporte un esprit toujours frais aux problèmes de l'administration. Il brise la rigidité d'aperçus à laquelle l'esprit professionnel est trop souvent enclin. Il empêche l'expert d'assurer, ce qui est trop fréquent, qu'il possède une compétence technique dont l'opinion de l'amateur est simplement dépourvue. Et l'on peut obvier à la plupart des dangers qu'implique le contrôle de l'amateur non spécialisé par l'utilisation convenable de l'expert et par le fait que, comme le travail des administrations locales devient de plus en plus un service régulier et rémunéré, l'amateur qui reste incompétent disparaîtra plus facilement. Dans l'ensemble, bien entendu, la relation entre le membre élu et l'expert n'est pas susceptible d'être définie; c'est une tournure d'esprit, une tradition que l'on reconnaît quand on la voit, mais qui se soustrait à la description écrite. Nous savons que ce n'est pas la relation entre M. Nupkins et son employé, et que ce n'est pas la relation de domination écrasante qui, à l'occasion, fut caractéristique d'un greffier municipal anglais près de l'âge de retraite. Mais quiconque a vu fonctionner un conseil municipal anglais aura compris que toute la différence qui sépare une administration efficace d'une administration inefficace réside dans l'utilisation créatrice des fonctionnaires par les élus.

Nous pouvons assez facilement prévoir la place de ce caractère créateur dans la structure envisagée ici. L'administration locale est surtout le gouvernement d'un comité ; là avant tout se trouve le centre où est finalement arrêtée la politique. Nous pouvons, je crois, transformer la composition de ces comités de manière à assurer sa pleine force à l'opinion informée. Tout comité devrait être tenu d'adjoindre à ses membres des représentants des professions apparentées à ses travaux. Ces derniers, bien entendu, ne pourraient pas voter; mais ils parleraient et veilleraient à ce que les fonctionnaires soient pleinement autorisés à exposer leurs projets. Nous aurions alors des maîtres au comité pédagogique, des médecins et des dentistes au comité d'hygiène, des architectes, des arpenteurs, des ouvriers du bâtiment au comité de l'habitation, des comptables au comité budgétaire, des représentants du conseil des métiers et de la chambre de commerce locale au comité d'organisation : tous ceux-ci dirigeraient, je crois, l'énergie du conseil vers l'appréciation appropriée de la compétence technique. Ils fourniraient aussi un lien de grande valeur entre le corps élu et ses comités consultatifs, car ils seraient en mesure de dépister, comme le public ne peut le faire à présent, la responsabilité réelle par défaut de pensée constructive de l'administration. Un administrateur ainsi protégé qui ne pourrait obtenir de la

considération pour ses idées serait soit un génie trop en avance sur son temps pour ne pas conduire aux méprises, soit un homme insuffisant à sa tâche. Car la moindre partie des fonctions d'un spécialiste n'est pas de rendre claire l'importance de ses conclusions : son devoir n'est pas de jouer les Cassandre dans un gouvernement local.

Je m'occuperai plus tard des relations entre employeurs et employés dans l'administration locale, car c'est une question économique plutôt que politique. Il suffit de dire ici qu'il doit y avoir place pour beaucoup plus de décision personnelle professionnelle qu'actuellement, et que, comme on l'a montré au début de ce chapitre, toutes les considérations qui s'appliquent aux problèmes des nominations dans les services du gouvernement central valent aussi fortement dans le gouvernement local. Une question différente, mais importante, est celle du domaine des entreprises commerciales de ces corps locaux. Je propose que les lignes de démarcation soient fixées par deux considérations. Il y a des types d'industries, les chemins de fer et la production d'énergie électrique par exemple, dont la portée est de caractère national; l'on perd beaucoup et l'on gagne peu à tenter de pourvoir de façon multiple à ce qui nécessite une production unifiée. Secondement, il y a des types d'industries, tels que l'approvisionnement en lait, en pain, la distribution du charbon, qui gagnent à être dirigés par la corporation des consommateurs, et qui, sous cette forme, présentent le grand avantage que la qualité du service offert est alors accessible à l'examen indépendant, par exemple, des inspecteurs d'hygiène d'un conseil municipal. Entre les deux, il existe une grande série de services où la direction locale paraît nettement préférable. Ainsi, les tramways, le gaz, le logement, les services médicaux curatifs et préventifs sont des exemples de services où le corps local s'est montré capable d'exceller. Je ne vois pas non plus pourquoi les corps municipaux ne s'uniraient pas pour produire un grand nombre de commodités dont ils se servent maintenant ensemble sur une vaste échelle, en se les procurant soit par une fabrication directe, soit par des sociétés telles que la Société coopérative anglaise d'achats en commun. La valeur particulière de cette forme d'entreprise permet, convenablement organisée, soit d'éliminer les bénéfices, soit, comme dans le cas de nombreux systèmes de tramways municipaux, d'en consacrer le gain à des desseins publics. Le degré auguel un développement de ce genre peut se poursuivre est certainement grand, mais il dépend très largement de la vie réelle inculquée à l'initiative des corps locaux. Il ne faut pas que tombe au travers de leur route l'ombre soupconneuse d'un service ministériel, sceptique sur leurs efforts. Si on les laisse libres d'exploiter le génie de leur localité, il n'y a pas de raison de s'attendre à un débordement de patriotisme local tel qu'en ont montré, par exemple, les principautés italiennes du moyen âge ou les villes hanséatiques.

Or, la difficulté principale que présente jusqu'ici le gouvernement local, c'est qu'on a rarement tenté de faire appel à l'esprit de communauté. Il a importé, mais pas exagérément, d'être le citoyen de telle ville; mais il ne s'est pas trouvé de pouvoir qui rende créateurs les droits de citoyen, et la masse d'ensemble n'a pas été liée aux modes de gouvernement. Son musée est l'affaire du conservateur et de son conseil, et non pas celle de tous les citoyens qui aiment les arts. Sa mortalité infantile est

^{1.} Pour la question du gouvernement par commission, cf. l'excellent ouvrage de M. le professeur W.-B. Munno, Government of American Cities, et ses Principles and Methods of Municipal Administration.

l'affaire de l'officier de santé, et il n'a pu faire un appel efficace à une conscience civique alertée et armée. Il nous faut nous efforcer de créer une fierté locale de l'aboutissement, et un sentiment local de honte de l'échec. Il faut que l'habitant d'un quartier riche comme celui de Kensington se préoccupe du fait que le pourcentage de sa mortalité infantile est plus élevé que celui d'un quartier pauvre comme Poplar. Il faut que les citoyens de Liverpool, par exemple, se rendent compte que leur voisine. Manchester, a un théâtre de répertoire municipal, alors que leur conseil se contente des ressources normales de l'art dramatique commercial. Il nous faut dresser les autorités locales à une rivalité incessante entre elles, pour amener chez les hommes ce patriotisme local important que M. Chesterton a dépeint dans son Napoléon de Notting Hill. Ceci peut, je crois, se faire si les autorités locales sont libres d'esquisser de vastes plans et de les réaliser librement. Et il n'importera pas aux niveaux de la politique centrale que nous soyons ainsi capables de ressusciter une vie locale de qualité.

Cette émulation, il faut l'ajouter, signifie un immense développement de deux aspects du gouvernement dont nous commençons seulement à percevoir l'importance. Nous aurons besoin, si l'émulation veut être créatrice, d'un grand accroissement du volume des enquêtes dans les affaires locales, et nous aurons également besoin d'un grand accroissement de coopération et de mise en commun des connaissances entre autorités locales. Dans le premier cas, le gouvernement central pourrait être d'une grande assistance. Son pouvoir d'enquête est toujours plus grand que celui de tout corps local, et son droit d'inspection lui donne accès à des éléments difficilement accessibles par ailleurs. Si nous pouvions connaître chaque année, dans chaque branche mesurable de la vie nationale, les réussites comparées de chaque administration locale, nous ferions un grand pas pour stimuler la compétition pour le succès, et pour nous procurer un indice du niveau de service minimum que l'État peut exiger des corps locaux. Nous pourrions comparer les systèmes de bibliothèques et la façon dont on en a organisé l'utilisation ; le nombre d'enfants de chaque région qui ont passé des écoles primaires aux écoles secondaires, et des écoles secondaires dans les universités; nous pourrions voir quels services ont été accessibles aux malades de Durham, et les comparer aux services analogues de Winchester; nous pourrions mesurer la réduction du coût, pour le consommateur, des services de tramways à Cincinnati et à Cleveland; nous pourrions consulter les rapports sur les musées locaux de Boston et de Glasgow. Ce que M. et Mme Webb ont nommé « la fixation qualificative impartiale de chaque ville dans son ensemble »4 me semble une tâche vraiment importante si sa direction veut être efficace:

Nous avons secondement besoin de la coopération des autorités locales. Cette coopération peut se développer utilement dans plusieurs sens. Non seulement les autorités locales peuvent entreprendre de concert des services indispensables à elles-mêmes, parmi lesquels l'assurance

contre-l'incendie est le plus certain, mais elles peuvent aussi - tantôt par une production coopérative directe, tantôt par des achats centralisés de marchandises en quantités plus grandes que ne peut le faire une autorité unique - beaucoup réduire, pour elles-mêmes et pour leurs circonscriptions, les frais des services qu'elles procurent. Elles pourraient coopérer pour fournir, dans chaque région, une subvention égale pour faire vivre les universités. Elles pourraient entreprendre ensemble de fournir des statistiques essentielles beaucoup plus complètes qu'on ne peut maintenant s'en procurer dans aucun Etat. Elles pourraient contracter l'habitude de tenir des conférences - tantôt d'élus, tantôt d'administrateurs - pour discuter les problèmes communs et spéciaux, et veiller à ce que les conclusions adoptées soient soulignées là où il le faut. Elles pourraient s'unir pour assurer l'urbanisme convenable d'une région et les services qui, comme les tramways, souffrent maintenant sérieusement des terminus fictifs grace à l'artificialité des frontières. Il faut espérer qu'elles prendront l'habitude d'échanger leurs administrateurs principaux pour des périodes limitées afin d'empêcher leurs méthodes de devenir stéréotypées et rigides. Elles pourraient s'unir pour fonder un service de barêmes où chaque article des dépenses municipales sera soigneusement comparé dans tout l'Etat. Il est certain, comme le soutiennent M. et Mme Webb, qu'il existe de nombreuses façons d'accroître les avantages d'une centralisation et non ses dangers, dont le niveau qu'il s'impose à lui-même n'est pas le moindre. Plus vaste sera le champ de cette coopération, ajoutons-le, meilleur sera le service que l'on pourra obtenir des administrateurs; car rien ne contribue autant à la fierté du travail que de savoir une réussite à tour de rôle possible. De plus, en fin de compte, on ne voit pas pourquoi cette réciprocité ne pourrait pas devenir internationale ; la base d'expérience commune d'où proviennent les idées permet la connaissance générale de la civilisation dans son ensemble. Certes, il n'est pas d'habitude plus importante à acquérir que d'admettre que la paroisse doit baser ses méthodes sur les idées mondiales. Cet effort, jusqu'ici, s'est montré rare, bien que la tentative méthodique du Japon et les bureaux de recherches municipales en Amérique soient la preuve que l'on en comprend de plus en plus l'importance. Il n'y a certes pas de domaine d'activité sociale où la coordination délibérée des connaissances semble devoir porter de meilleurs fruits.

XI

Ce projet d'institutions politiques représente, bien entendu, une partie seulement de la sphère ou pénètrera profondément l'activité de l'État; il représente toutefois la partie où son influence a le plus de chances de s'exercer directement. Ses avantages tels que je les envisage consistent surtout à conserver la simplicité des organes d'enregistrement légal, tout en admettant que la loi n'affecte qu'une petite partie de la vie sociale, et il entoure, par conséquent, chaque organe légalement compétent de corps qualifiés pour conseiller, et formés de manière à donner tout le poids possible à leurs conseils. Ces corps sont constitués de telle sorte

^{1.} A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain, p. 240. Mes obligations à ce brillant chapitre apparaîtront au point auquel j'ai adopté les conclusions de M. et M. Webb sur le gouvernement local.

qu'ils portent dans la sphère de la décision de l'État les opinions et les idées de tous les intérêts variés qu'affectent ses conséquences. La théorie sous-entendue, c'est-à-dire sur laquelle se base ce projet, est l'admission que les sources de décision sont multiples, et que, par conséquent, le résultat établi par la loi devrait être fonction des nombreuses variables qui contribuent à son élaboration. Elle donne donc au corps bénévole une place définie dans l'élaboration de la loi; et elle assure par là que son expérience et ses désirs seront respectés par ceux qui tiennent dans leurs mains la décision ultime. Elle ne prétend pas, pour cette décision ultime, à une essence de qualité supérieure. Elle admet qu'elle peut commettre des erreurs; elle reconnaît qu'à l'occasion, elle commettra des injustices délibérées. Mais elle prétend que les obstacles et les équilibres dont elle est entourée ici réduisent les chances d'erreurs et restreignent les possibilités d'injustices. Elle constitue, à mon avis, un remède efficace contre un sérieux désordre dans la société; mais ce n'est pas et ce ne prétend pas être un remède final. La seule façon de faire de l'État un sujet de loyauté passionnée est de lui faire mériter cette loyauté, et le degré de son mérite dépendra de ce qu'il réalise pour le bonheur des hommes et des femmes en général. Ici, au moins, ces hommes et ces femmes reçoivent l'occasion de faire connaître complètement ce dont, à leur avis, dépend leur bonheur. Il sera loisible à l'État de s'opposer à leur volonté, mais la nature de ce système rendra cette opposition beaucoup plus difficile, parfois beaucoup plus dangereuse qu'aujourd'hui. Ce système s'efforce aussi, sous tous les aspects possibles, de faire de son fonctionnement un mécanisme éducatif pour ceux qui s'en serviront, car il est basé sur la conviction que la notion grecque de devoir civique — la capacité de gouverner et d'être gouverné en retour - renferme une vérité que nous sommes en danger d'oublier. Nous ne pouvons revenir à la simplicité de la cité-État, mais nous n'avons pas de raison de ne pas profiter de sa sagesse.

Ce projet cherche encore, en tant que plan d'institutions, à concentrer l'attention moins sur les questions de pouvoir que sur les questions d'administration. Il affirme que l'on passe beaucoup plus de temps qu'il n'est nécessaire à ce qu'on peut nommer la métaphysique abstraite de la politique. Car tant que nous nous occuperons de la conception d'un Etat intangible, nous négligerons le fait principal que ce qui importe vraiment, c'est les rapports de ceux qui agissent comme ses représentants. C'est ce qu'ils réussissent ou non à faire, les procédés qu'incarnent leurs actions, qui constituent la réalité de la discussion politique. L'État souverain de la théorie philosophique n'a jamais existé que dans l'imagination des philosophes. Le véritable État de notre vie de tous les jours est, je l'ai démontré ici, un groupe d'hommes donnant des ordres, et ce qu'il faut considérer, c'est la catégorie de sujets auxquels leurs ordres devraient avoir trait, et les méthodes qui doivent efficacement prévenir les abus de pouvoir. Je n'ai pas affirmé qu'il est toujours possible de les prévenir — des hommes déterminés à commettre une injustice trouveront toujours les garanties de la justice assez fragiles pour leurs desseins mais j'ai souligné qu'on peut les souder plus solidement au cœur de la vie communale qu'aujourd'hui, et que, par conséquent, les négliger pourrait devenir plus dangereux que par le passé.

Uue grande partie de la théorie défendue ici a porté sur la négation que les dirigeants d'une société, comme tels, aient droit à un prestige particulier. C'est pourquoi, par exemple, on a affirmé que ses représentants doivent, en tout point, être soumis à la règle légale. C'est aussi pourquoi on a rendu très difficile à l'assemblée législative de l'État d'enfreindre des droits aussi fondamentaux que la liberté de parole. Je n'ai pas nié que le gouvernement d'un État devrait être le défenseur impartial des intérêts sociaux en général; mais j'ai fondé mes suppositions sur l'opinion que l'exécution de cette fonction ne peut, sans un examen attentif de ses résultats, être admise comme justifiée d'une façon quelconque. C'est encore pourquoi la simple application de la loi ne m'impressionne pas. C'est son contenu qui importe; et la qualité de ce contenu dépendra du degré auquel les législateurs sont obligés de tenir compte des intérêts sociaux variés, parfois contraires qui luttent pour la maîtrise de l'État.

On peut encore ajouter un dernier mot. A beaucoup, l'idée d'une consultation organisée semblera un pale fantôme auprès de dispositions plus complexes pour la division du pouvoir légal en une multitude de groupes sans liens entre eux. Il faut en toute justice commenter cette critique de deux façons. Le fonctionnement séparé de groupes implique toujours un système de relations aux confins de leurs attributions; et l'harmonie ainsi atteinte me semble à la fois plus artificielle et plus dénuée de responsabilité que celle à laquelle parviendra la méthode esquissée ici; et secondement, la consultation organisée me semble être une arme dont la qualité et la force dépendent entièrement de l'esprit et de l'intelligence du corps des citoyens. Dans une société divisée, comme la nôtre, en riches et pauvres, où, par cette division, les voies de l'intelligence sont surtout sous le contrôle d'une classe restreinte de personnes riches, il n'est pas possible de comprendre tout ce qu'implique ce système, parce que ces implications sont funestes à une société ainsi divisée. Mais dans une société édifiée sur des principes de justice, cette consultation organisée, à mon avis, serait assez puissante pour garantir, comme nous en avons besoin, la protection des droits que les hommes possèdent par leur qualité d'êtres humains. L'opinion publique sera alors l'expression organisée de la conscience informée de la communauté; et ceux qui chercheront à mettre obstacle à ses buts ou à frustrer ses désirs manqueront des armes essentielles dont ils disposent maintenant. En fait, une société où règnent la liberté et l'égalité a déjà divisé ses pouvoirs. La difficulté pour elle, c'est le long chemin qu'elle a à parcourir avant de parvenir enfin à cette liberté et à cette égalité.

CHAPITRE VIII

LE SYSTÈME JUDICIAIRE

1

« L'importance du judiciaire dans la structure politique, a écrit Henry Sidgwick 4, est plus profonde qu'apparente. D'une part, dans la discussion publique des formes et des changements du Gouvernement, on perd souvent de vue l'appareil judiciaire; de l'autre, pour déterminer le rang d'une nation dans la civilisation politique, il n'est pas d'épreuve plus décisive que le degré auquel la justice telle que la définit la loi se trouve en fait pratiquée par son administration judiciaire, qu'il s'agisse des particuliers entre eux, ou des particuliers vis-à-vis des membres du gouvernement. » Certes, nul ne peut surestimer l'importance des rouages de la justice. Peu de routes menant à la liberté sont plus larges que celle qu'a frayée l'acte de l'Habeas Corpus. Peu de garanties d'équité se sont montrées plus solides que la clause de la loi de succession au trône 2 déclarant que les juges anglais sont possesseurs de leur charge quam diu se bene gesserint. Ce qui apparaît superficiellement comme des modifications de procédure insignifiantes — par exemple, le droit de tout accusé à une copie de son acte d'accusation avant le procès, ou sa faculté de déposer en sa propre faveur de la barre des témoins, ou d'en appeler du verdict d'un jury et de la sentence d'un juge à un corps d'experts légaux qui les dépasse - ces modifications, en dépit de leur caractère prohibitivement technique, sont plus proches de la liberté que les phrases splendides où Rousseau dépeint les conditions nécessaires pour y parvenir. Donc évidemment, les hommes qui doivent rendre la justice dans les tribunaux, la façon dont ils doivent s'acquitter de leur tâche, les méthodes selon lesquelles ils doivent être choisis, les conditions auxquelles le pouvoir leur est confié, toutes ces conditions et les problèmes qui s'y rattachent sont à la base de la philosophie politique. Quand nous savons comment une nation-État dispense la justice, nous connaissons avec une certaine exactitude le caractère moral auquel elle peut prétendre.

J'ai déjà montré que l'indépendance du judiciaire vis-à-vis de l'exécutif est essentielle à la liberté. Dans ce sens, la doctrine de la séparation des pouvoirs contient une vérité permanente. Car il est évident que si l'exécutif pouvait modeler la décision judiciaire selon ses propres désirs, il serait le maître absolu de l'État. Il faut donc toujours confier l'interprétation de la loi à un groupe de personnes dont la volonté ne peut être enchaînée par celle de l'exécutif. Elles doivent pouvoir demander des comptes à l'exécutif. Elles doivent pouvoir régler les difficultés entre particuliers de manière à faire de leur décision un précédent équitable pour des cas similaires. Elles cherchent, en tant que juges, à déduire des intérêts sociaux en rivalité qui comparaissent devant elles une solution qui porte au maximum le bien-être public. Elles font d'un exemple donné particulier une règle universelle qui modèlera et déterminera l'attitude d'autres hommes. Il est clair que plus indépendante sera leur situation, plus elles auront de chances de parvenir au but de leur institution.

Quelle est la nature générale des travaux qui s'effectuent dans un tribunal? Il doit fournir une solution à une réclamation. A déclare que B lui a causé un tort, que A soit personne publique ou privée. Est il d'abord nécessaire d'ouvrir une enquête sur ce fait? B a-t-il vraiment causé un tort à A? Ce que B a fait constitue t-il vraiment un tort? Si cela est, quelle est la pénalité? Il ne faut pas perdre de vue que là, certaines difficultés se présentent. Le tribunal découvre la loi, mais en la découvrant, il la fait aussi. On n'a jamais esquissé aucun statut s'étendant ou capable de s'étendre sur l'infinie variété d'actes dont l'esprit humain est susceptible. Quelques-uns se trouvent dans un statut : par exemple, ceux de l'homme qui fabrique de faux billets de banque et subit la pénalité impliquée. D'autres se rapporteront à ce que le tribunal jugera l'intention de la législature, si, par exemple, le tribunal estime qu'un statut particulier doit s'appliquer à une série de cas non inclus jusque là dans sa sphère. D'autres encore seront réglés par le juge qui tirera, pour y répondre, un principe de ce qu'il estime être les conclusions de l'expérience sociale. D'autres enfin sont réglés en se reportant à un précédent judiciaire qui, en son temps, fut une induction de ce qu'un juge considéra autrefois comme la leçon d'une expérience antérieure, son opinion. pour des raisons adéquates ou non, étant sensée régler le cas actuellement en litige. Chaque cas peut être un spécimen d'un genre plus vaste; mais l'observateur en notera toujours le caractère unique, et remarquera qu'il faut faire un effort pour l'introduire dans la sphère des facteurs qui règlent la décision.

Le fait de cet effort est d'une importante essentielle. Le juge qui l'exerce se meut dans un sens plutôt que dans un autre. Quelles sources d'information dictent sa tendance? Certes, elles sont plus vastes que la plupart ne l'admettent. Loi et précédent sont relativement simples: mais lorsque, par exemple, la Cour Suprème des États-Unis a déclaré qu'un règlement de New-York interdisant le travail de nuit dans les boulangeries était inconstitutionnel selon le quatorzième amendement, ce qui a pu diriger son effort n'était ni une loi, ni un précédent¹. De même lorsque la Chambre des Lords a rendu le jugement Osborne², la cause active de sa décision fut extérieure aux sources les plus simples de la loi; ce que la majorité déclara, un corps de syndicalistes informés de la loi ne l'aurait

^{1.} Elements of Potitics, p. 481.

^{2. 42} et 43 W. III, c. 2. III.

^{1. 198} U.S. 45.

^{2.} Voir le rapport littéral publié par l'Union Nationale des Cheminots en 1910.

pas dit. Quand, de même, le Conseil d'État dans le cas Pluchard¹ estima que l'État français était responsable de la négligence de ses agents, c'était là créer une nouvelle loi extérieure aux statuts et aux précédents. Quels furent les motifs de ces décisions? Il y a des juges dont les sentences sont, de notoriété publique, bénignes pour les affaires de mœurs; d'autres, dans des cas analogues, infligent des châtiments extrêmement rigoureux. Il y a des tribunaux anglais où l'infraction aux lois ouvrières est sévèrement punie, d'autres où la pénalité infligée n'existe presque toujours que de nom. Que prendre en considération dans notre tentative pour saisir

le fonctionnement de l'esprit judiciaire?

La seule réponse possible, à mon avis, est que lorsqu'il n'est pas tenu avec évidence, comme dans les cas que j'ai soulignés, par les statuts ou les précédents, le juge décidera selon sa conception de ce que doit être la loi, et cette conception sera déterminée par ce que William James a nommé son sentiment de « la poussée et de la pression totales du cosmos ». C'est à ce critérium que se ramenent finalement toutes les questions qui lui sont soumises. « Nous pourront, écrit un juge américain distingué?, essayer de voir les choses aussi objectivement que nous voudrons. Néanmoins, nous ne pourrons les voir avec d'autres yeux que les nôtres ». Ceci répond au plaidoyer de M. le Juge Holmes, selon lequel loi et morale co-existent sur des plans différents. Car des que le juge est libre de créer la loi, son guide et son critérium sont sa propre expérience de la vie. Nul ne peut lire le résumé de Braxfield dans le procès intenté à Muir pour haute trahison sans voir que son interprétation de la vie consistait simplement à considérer tous les réformateurs politiques comme à priori coupables de haute trahison3. La décision de la Chambre des Lords dans le cas Taff Vale+ provint évidemment d'hommes qui n'avaient aucune expérience des conditions dans lesquelles doivent travailler les syndicats. La majorité de la Cour Suprême dans le cas Coppage contre Kansas n'avait jamais été amenée à apprendre pourquoi l'atelier libre est le facteur dominant des bas niveaux de travail. Donc, la loi est toujours faite selon ce qu'a signifié la vie à ceux qui la font. Et cette conclusion n'est pas infirmée par le fait que de grands juges, tels que M. le Juge Holmes, peuvent dans de rares exemples aller au-delà des limites de l'expérience et envisager la question d'une façon plus vaste.

Donc évidemment, il faut d'abord dire ceci de la loi telle qu'elle est faite par les tribunaux, qu'elle ne peut jamais être une source définitive de décision d'Etat. Elle ne représente que ce que représentent ses légis-lateurs. Elle est limitée par l'expérience restreinte que le juge moyen possède, par la certitude, surtout dans le domaine des relations industrielles, qu'il lui sera généralement difficile, sinon impossible, de saisir un point de vue le plus souvent étranger à celui qu'il possède lui-même. Plus large sera le domaine où l'assemblée legislative pourra établir des règles de conduite générale, plus les tribunaux seront à même de répondre

au sentiment public de la justice. Et nulle assemblée législative ne devrait jamais se laisser entraîner à une procédure constitutionnelle aussi complexe que celle de la Cour Suprême des États-Unis, lui donnant la maîtrise effective des changements sociaux. Rien ne saurait mieux engendrer l'irrévérence de la loi que le sentiment que les expériences basées sur de nombreuses expérimentations et prouvées acceptables à une assemblée législative peuvent être repoussées par un tribunal pour des raisons purement techniques, qui révèleront presque toujours une aversion cachée pour la substance de l'expérimentation repoussée. Nulle constitution n'applique jamais une philosophie statique; et les responsables de son interprétation juridique doivent toujours se soucier de ne pas prendre leurs préjugés privés pour la vérité éternelle.

Un point de vue de ce genre attribue naturellement une importance spéciale à deux aspects du judiciaire. Elle fait du choix des juges une méthode à examiner avec un soin spécial, et elle fait de la recherche des modifications légales nécessaires un mécanisme qui ne peut être discret et fortuit, mais bien organisé et constant. Prenons d'abord la question des nominations judiciaires. En pratique, nous avons le choix entre deux méthodes, l'élection et la désignation. La première, en mettant à part le judiciaire fédéral, est la méthode caractéristique des États-Unis, la seconde est le système anglais, toutes nominations judiciaires étant en fait sous le contrôle du Lord Chancelier. En France, en Italie, en Allemagne, tous les juges sont nommés par désignation, mais en Suisse, les quatorze membres de la Cour Fédérale sont élus par l'Assemblée Législative. Cette méthode est adoptée par deux États américains; dans six, le gouvernement de l'État propose, et le Conseil ou le Sénat confirme. Dans les autres Etats, l'élection par le peuple pour un certain nombre d'années, qui peut, comme à New-York, aller jusqu'à dix-sept ans, est la règle.

De toutes les méthodes de nomination, celle de l'élection par l'ensemble du peuple est sans exception la pire : car ou bien le candidat est choisi pour des motifs purement politiques, ce qui devrait être la dernière raison d'en faire un juge, ou bien ceux qui votent pour lui ne sont pas en mesure d'évaluer les qualités dont devraient dépendre ce choix. Des électeurs qui devraient choisir, par exemple, entre Eldon et Erskine pour un poste judiciaire choisiront presque certainement ce dernier; et il est non moins certain que Lord Eldon possédait la plupart des qualités d'un grand juge, et Erskine pas une. La majorité des grands magistrats de l'histoire d'Angleterre récente, des hommes comme Blackburn, Bowen, Watson, Macnaghten, étaient totalement inconnus du grand public. Celui-ci juge de la distinction juridique surtout par ses relations politiques d'une part, et par son rôle dans les procès criminels célèbres de l'autre. Les candidats à un poste judiciaire ne peuvent soumettre aux électeurs ni un programme, ni une apologie personnelle qui puissent être le moins du monde appropriés à leur attitude future. De plus, l'expérience américaine a clairement démontré que la méthode élective entrave l'indépendance des juges et, en général, attire à la magistrature des types de juristes inférieurs. Ceci est le cas en particulier lorsque l'élection n'est valable que pour peu d'années. On peut sans doute mieux exposer cette situation en disant que si l'élection est faite à vie, on choisira le type d'homme inadéquat, et si elle vaut pour une courte période, l'attitude du juge en fonc-

^{1.} Ut supra.

^{2.} B. N. CARDOZO. The Nature of the Judicial Process, p. 43.

³ Rex v. Muir, S. T. XXIII, 237-382.

^{4.} Tall Vale Ry Co v. A. S. R. S. (1901) A. C. 426.

^{5. 236} U.S. 27.

tions sera déterminée, partiellement au moins, par des considérations qui ne devraient jamais lui venir à l'esprit. Le désir de se ménager une popularité est une tentation à laquelle peu d'hommes résistent si leur réélection en dépend. Et en Amérique, il est à noter que, parmi les États, la tradition judiciaire la plus noble appartient au Massachussetts, où les nominations se font par désignation; tandis qu'en général les juges fédéraux nommés par le Président avec le consentement du Sénat, jouissent d'une estime publique beaucoup plus grande que les juges des tribunaux des États. La fonction judiciaire exige en somme une compétence technique que le public n'est guère en mesure d'évaluer. Et le fait de dépendre du jugement public introduit dans la décision des éléments qui gagneraient à en être absents.

L'élection par l'assemblée législative comporte moins d'objections; mais c'est encore, à mon avis, une forme indésirable de nomination. Car la encore, si le choix se base sur des aptitudes juridiques, le membre moyen d'une législative n'est pas spécialement qualifié pour juger, et il a des chances d'être dominé par des considérations politiques étrangères au problème. On peut noter, par exemple, que les Présidents républicains des Etats-Unis ont généralement proposé au Sénat des noms de républicains; et la seule fois où, à une époque récente, le Sénat a vivement combattu une nomination fut un cas où le juriste nommé avait rendu de grands services au travail organisé. Le système suisse d'élection a certainement, d'autre part, bien fonctionné, mais il est aidé d'abord par les dimensions relativement restreintes de sa législative, et ensuite par le fait que les nominations politiques sont virtuellement exclues par les statuts. De plus, l'incapacité de la cour à déclarer inconstitutionnelle la législation fédérale tend à restreindre les chances d'antagonisme profond vis-à-vis de tout candidat de réelle distinction juridique. Le caractère de la politique suisse rend, en fait, l'intervention législative dans la sphère judiciaire beaucoup moins nocive qu'elle ne le serait ailleurs.

Car voyons ce qui se passerait, par exemple, à la Chambre des Communes si les membres étaient qualifiés pour élire le judiciaire. Il faudrait évidemment un comité restreint qui trie les désignations et qui en rende compte à la Chambre. Si le rapport du comité était accepté, et ses désignations adoptées en conséquence, il serait possible d'espérer des résultats raisonnables à une condition : c'est que nul membre de la Chambre ne puisse être élu à cette fonction. Mais cette condition exclut aussitôt du champ de sélection des hommes fort éminents: et elle oblige de fait un légiste à choisir, fort injustement, entre une carrière judiciaire et une carrière politique. Si, par ailleurs, la Chambre rejetait le rapport, la position serait intenable. Une personne sensible aurait de bonnes raisons pour reculer devant cette épreuve. Même avec le comité, les occasions d'influences occultes, les tentatives pour obtenir une influence illicite, l'utilisation du prestige politique, contribueraient beaucoup à diminuer la qualité de la nomination. Et dans toute période de conflit aigu entre partis, il serait difficile de supprimer la tendance à faire des fonctions politiques la récompense de la fidélité au parti.

1. Ce fut le cas de M. le Juge Branders. Voir le curieux recueil des dépositions faites devant le comité judiciaire du Sénat sur sa nomination en 1946.

Nous voilà donc ramenés à la désignation comme la meilleure méthode de choix. Mais la simple désignation, telle que celle du Lord Chancellor en Angleterre, n'est pas à mon avis suffisante. Elle laisse la porte trop grande ouverte à l'évaluation des aptitudes selon la distinction politique plutôt que selon la qualité juridique. Il est de notoriété publique que Lord Halsbury employa son droit de désignation à promouvoir des membres de son parti toutes les fois qu'il le put. La position de Lord Chancellor comme chef de parti l'expose particulièrement à la pression d'hommes qui estiment une place à la magistrature une juste récompense des services rendus au parti; et l'on a vu des cas célèbres où un Lord Chancellor n'a pas eu la force de résister à cette pression. Il faut donc entourer le droit de désignation de sauvegardes. Je ne crois pas, pour ma part, qu'un comité législatif soit un moyen satisfaisant à cet effet. En Amérique, il s'est toujours avéré comme une façon de réserver les nominations au parti au pouvoir; et même si la tradition judiciaire anglaise en diffère, des voies plus satisfaisantes nous sont ouvertes. Il serait, par exemple, possible de faire des nominations sur la proposition du Ministre de la Justice avec le consentement d'un comité permanent de juges, qui représenterait tous les aspects de leur tâche. Après tout, ils connaissent la magistrature mieux que beaucoup d'autres. Ils ont peu de chances d'agir d'après le prestige politique. Ils sont aussi bien placés que possible pour déterminer la capacité probable des hommes susceptibles de réussir dans la magistrature. Ils seraient pour nous la meilleure garantie que les nominations seraient faites uniquement selon les besoins.

Je parle ici des postes de début. La question de l'avancement soulève d'autres problèmes. Dans la plupart des systèmes judiciaires, il est nécessaire d'avoir une échelle de tribunaux qui se termine par un tribunal suprême dont les décisions ne peuvent être annulées que par la législative. En Angleterre, les nominations à ces postes supérieurs sont faites de manière technique par le Premier Ministre, bien que le Lord Chancellor soit généralement à l'origine du choix 1; en Amérique, elles sont faites par le Président d'accord avec le Sénat. Nul ne peut étudier l'histoire de ces nominations aux postes supérieurs, surtout aux États-Unis, sans avoir l'impression qu'il y a trop peu de rapports entre leurs titulaires et ceux des tribunaux inférieurs. Celui qui accepte le poste de juge de district fédéral en Amérique s'exclut, en fait, de la Cour Suprême : et en Angleterre, les hommes politiques distingués qui se destinent à une carrière judiciaire arrivent généralement tout droit à une situation telle que le poste de maître des rôles, ou à la Chambre des Lords. En Amérique, s'acquérir une réputation de libéralisme dans les questions économiques, c'est, pour un magistrat, s'exclure de l'avancement. Tel n'est pas le cas en Angleterre, mais il est à noter que le poste de Chief Justice est, depuis près d'un demi-siècle, la récompense de services politiques. Cependant il n'est, à mon avis, pas moins important dans la magistrature qu'ailleurs d'assurer à l'homme qui s'est vraiment distingué par ses services un espoir d'avancement normal. Nous ne voulons bien entendu

^{1.} Report of the Machinery of Government Comitee, p. 66. Sur le caractère des nominations dans la magistrature anglaise, voir mon article de la Michigan Law Review de 1926-27, où est faite une étude statistique des cent dernières années.

pas de l'avancement à l'ancienneté, mais nous ne voulons pas non plus qu'un magistrat capable sente qu'on fera passer avant lui quelque adroit mercenaire politique qui a su faire valoir ses droits au bon moment. Je propose donc que lorsqu'une vacance se déclare à un tribunal supérieur (tel que la Cour d'Appel anglaise ou la Chambre des Lords), le comité des juges présente au ministre responsable (que j'ai appelé ici le Ministre de la Justice) une liste, par exemple, de trois noms de juges du tribunal inférieur parmi lesquels l'un d'eux recevra de l'avancement. On peut facilement parer au danger de voir avancer trop rapidement un protégé politique en exigeant qu'aucun juge ne reçoive d'avancement avant cinq années de service dans un poste; et l'on pourrait parer au danger de ne promouvoir les magistrats qu'à l'ancienneté par la stipulation qu'aucun juge ne pourra recevoir d'avancement à moins de cinq années de l'âge de la retraite.

Une fois nommé, il est évident qu'un juge devrait occuper son emploi tant qu'il ne démérite pas; autrement il ne peut acquérir l'habitude d'indépendance inhérente à sa position. Le mérite se définit suffisamment par la méthode classique selon laquelle pour déplacer un juge, il faut un vote de l'assemblée législative; et puisque nous envisageons un gouvernement à chambre unique, ce vote, pour avoir effet, devrait être appuyé par les deux tiers des membres qui y prennent part. Cette sorte de rigueur est importante, car un procès suscitant des sentiments violents dans le public, ou un procès où le juge, avec les meilleures intentions, fait quelque observation qui pourrait provoquer une irritabilité profonde dans un parti, pourraient facilement, en l'absence de garanties suffisantes, soit entraîner sa révocation, soit porter atteinte à son prestige de manière à rendre difficile sa présence au banc de la magistrature. De plus, l'âge de la retraite pourrait avec raison être fixé à soixante-dix ans. Il y a, bien entendu, des juges qui même à quatre-vingts ans peuvent accomplir un travail magnifique. Mais en général, après soixante-dix ans, le juge ordinaire est de moins en moins apte à répondre aux exigences, surtout à celles d'une époque nouvelle. « Les magistrats, a écrit M. le Juge Holmes¹, sont souvent des hommes âgés, plus prêts à hair à première vue toute analyse à laquelle ils ne sont point accoutumés et qui trouble le repos de l'esprit, qu'à s'éprendre de nouveautés. » Cette perception est importante, car, je l'ai déjà prouvé, c'est l'expérience de la vie du juge qui détermine son attitude envers les problèmes légaux. La philosophie de la plupart des hommes, à la fois dans ses postulats conscients et dans ses préjugés inconscients, beaucoup plus significatifs, est à peu près déterminée à quarante ans; et trente ans plus tard le juge ordinaire vivra parmi une génération dont les vues générales sont bien différentes des siennes. Ce n'est pas tout. Un juge, à ce que je crois, est, pendant les cinq premières années de son service, assez convaincu qu'un grand nombre de ses opinions sont erronées dans les cas critiques: pendant les cinq années suivantes, il sera également convaincu qu'elles sont justes, et ensuite il se comportera avec sérénité, qu'elles soient justes ou fausses. Lorsque cette sérénité lui est habituelle, il est temps pour lui de prendre sa retraite.

П

J'ai montré dans un chapitre précédent que la fonction judiciaire doit être séparée de la sphère d'influence de l'exécutif. Mais il faut discuter cette séparation à la lumière de certains mécanismes et de certains problèmes inséparables de sa compréhension. La question essentielle ici est le problème consistant à faire de l'exécutif le subordonné du judiciaire sur tous les points intéressant l'interprétation de la loi où le jugement de l'exécutif est mis en doute par un particulier. Je me suis déjà partiellement occupé de cette question. J'ai montré que l'État doit être responsable des actes de ses agents tout comme un citoyen ordinaire. J'ai aussi montré que même là où, pour des buts de commodité, les pouvoirs judiciaires sont conférés à un service, ses méthodes et sa procédure seront accessibles à l'examen des tribunaux, et qu'ils auront le pouvoir de changer une décision qui, à leur avis, n'a pas été prise après enquête suffisante, cette dernière se rapportant non à la constatation des faits, mais au mode d'investigation employé à leur sujet. Si ce type de suprématie judiciaire n'est pas garanti, l'exécutif possèdera toujours un avantage écrasant sur le particulier; et ce dernier ne pourra protester de ses droits contre ceux qui s'abritent sous le couvert des actes officiels 1.

Mais certaines autres garanties sont importantes. Il résulte, à mon avis, de la méthode de nomination judiciaire proposée ici que nul membre d'un gouvernement au pouvoir ne devrait recevoir une fonction dans la magistrature. Cette nomination diminuerait, il me semble, ses chances d'apporter un esprit vraiment judiciaire à la catégorie de problèmes juridiques impliquant les intérêts de l'exécutif. Ainsi, un homme qui, en tant qu'Attorney Général, était responsable d'un statut tel que la Loi sur la Restauration irlandaise de 1920² n'est très certainement pas la personne propre à juger des cas comme Ex Parte O'Brien; car son esprit est plongé dans une ambiance funeste à une opinion franchement désintéressée. J'irai même plus loin, et je soutiendrai volontiers que les personnes qui ont agi en tant qu'officiers juridiques du pouvoir exécutif devraient être disqualifiées pour des fonctions judiciaires pendant sept ans. Un homme qui, en tant qu'Attorney Général des États-Unis, est responsable des poursuites incroyables de la Loi sur l'Espionnage ne peut vraiment recouvrer en un court laps de temps l'état d'esprit judiciaire qui lui permettra de les juger honnêtement au tribunal. Le contraire est, à mon avis, également vrai. Une fois qu'un homme est parvenu à la magistrature, il devrait être inéligible aux fonctions politiques. Si l'on peut choisir des candidats à la Présidence des États-Unis parmi les membres de la Cour Suprême, une récompense aussi brillante ne manquera pas de dominer l'esprit de quelques-uns des juges qui y siègent; et leurs décisions emprunteront le chemin de leur ambition. Si un juge anglais peut espérer être Lord Chancellor, il peut difficilement éviter, dans tous les cas où l'autorité de l'exécutif entre en jeu, de se souvenir que le fait de servir ses intérêts pourrait lui être utile. Un juge

^{1.} Cf. mes Foundations of Sovereignty, chap. III.

^{2. 10} et 11 Geo. V. c. 31.

peut faire de son mieux pour incarner le pur ésprit de la raison; mais nous n'en sommes pas moins tenus, de notre côté, de faire ce que nous pouvons pour l'y aider. Un décret de renoncement de ce genre est là une aide à ne pas négliger.

Il résulte de ceci qu'exécutif et judiciaire doivent autant que possible s'abstenir de critiquer leur œuvre réciproque. Il y aura sans doute des occasions où cela sera impossible; des cas naîtront forcément où la critique est implicite dans le jugement. Mais choisissons deux exemples pour illustrer ce que je veux dire. Dans le cas O'Dwyer contre Nair il devint nécessaire de revenir sur l'émeute d'Amritsar en 1919 1. Dans son résumé fait au jury, M. le Juge McCardie, parlant, comme il disait, « de propos délibéré », exprima l'opinion que le Général Dyer, qui avait réprimé l'émeute, fut injustement condamné par le gouvernement pour le rôle qu'il avait joué. Cette opinion, bien qu'importante, n'était pas strictement du domaine du procès; et comme le gouvernement avait refusé la déposition suivant laquelle, à tort ou à raison, le Général Dyer fut condamné, le magistrat n'était pas en possession de tous les faits quand il formula sa critique de l'exécutif. Nul ne peut douter qu'il fut poussé par les motifs les plus honorables; mais nul non plus ne peut, je crois, douter qu'un juge ne devrait pas instruire un jury, et, par lui, le grand public de questions de haute controverse d'un caractère nonjuridique, sur lesquelles le jury n'a aucunement à se prononcer². Ces faits donnèrent lieu à des discussions véhémentes à la Chambre des Communes, et de fait, l'on rédigea une motion demandant son déplacement. La plupart des gens sentiront que le remède proposé était exagérément énergique, la faute étant au pire une erreur de jugement commise de bonne foi; mais la plupart des gens sentiront aussi que ces erreurs doivent forcément aboutir aux faits que suscita l'action de M. le Juge McCardie, si le juge n'est pas extrêmement soucieux de ne jamais parler de questions qui ne sont pas de son ressort direct et évident. De même. dans le procès United States contre O'Hara, lorsqu'on jugea un membre du Parti socialiste, la cour fit preuve d'une conception erronée des fonctions judiciaires en déclarant que s'il possédait les opinions du défendeur. le parti socialiste « n'était à sa place sur le sol américain ni en temps de guerre, ni en temps de paix »3. C'est là inciter directement l'exécutif à utiliser, surtout en période d'excitation, les tribunaux en général et un juge en particulier pour réduire au silence l'opinion qu'il peut trouver incommode.

Inversement, il importe que le juge ne soit pas entravé dans l'accomplissement de sa tâche par des attaques de l'exécutif. On obvie beaucoup à ce danger en affermissant sa situation en cas de révocation fantaisiste ; aucun juge anglais ou américain n'a été révoqué depuis plus de deux siècles à la manière de Sir Edwars Coke . Mais un Attorney Général des Etats-Unis a déploré que l'interprétation de certains tribunaux d'une

clause de la Loi de 1917 sur l'espionnage fût si limitée que « la plupart des dents que nous avions tenté d'y mettre en furent arrachées »— remarque qui est simplement l'affirmation que quelques juges ruinaient l'efficacité de la législation d'urgence; et la critique fut d'autant plus déplorable qu'il était aisé de trouver à quels juges elle faisait allusion. Plus remarquable encore fut l'attaque de Daniel Webster, lorsqu'il était Secrétaire d'État, sur l'opinion des tribunaux (maintenant généralement considérée comme erronée) dans le procès The People contre McLeod¹. «Il la dénonça, écrit un juriste distingué, probablement en termes plus véhéments que n'en a employé dans les temps modernes aucun officier responsable à l'égard d'aucune décision judiciaire². » La dénonciation était tout à fait inutile; et la manière dont un juge est entravé par une attaque de ce genre est assez évidente pour se passer de commentaires.

Une série de questions s'impose à ce sujet lorsque la fonction judiciaire consiste essentiellement en une enquête critique sur les actes gouvernementaux. Des cas se présentent où, pour diverses raisons, on s'efforce de régler la situation par un décret de l'exécutif, en excluant l'enquête judiciaire. Dans quelques-uns des cas, tels que le fait de savoir si tel Etat est en guerre avec tel autre, l'opinion de l'autorité exécutive doit évidemment être finale 3. Il en est de même, dans l'ensemble, lorsque les problèmes soulevés se rapportent à la reconnaissance d'un gouvernement de facto. Il apparaît cependant que dans l'avenir, la reconnaissance dépendra des actes d'une autorité internationale plutôt que de ceux d'un exécutif temporaire, puisque les problèmes qu'implique par exemple le Mexique, où une catégorie de pouvoirs ne reconnaît pas le gouvernement accepté par d'autres, donne lieu à des situations impossibles. J'ai déjà. discuté le problème des actes dommageables commis au nom de l'État. Tous ceux qui se rappellent les raisons purement historiques qui règlent l'absence de responsabilité admettent ici la nécessité d'un changement. On peut mieux illustrer l'impossibilité de la position actuelle en disant que tandis qu'en Angleterre il y a ouverture d'action pour usurpation contre les serviteurs de la Couronne, une plainte en dépossession sera jugée non recevable*, bien que la dépossession soit nettement le but d'une action pour usurpation.

La vraie nature de ce problème apparaît cependant à l'attitude des tribunaux vis-à-vis de la loi martiale. Nul ne peut douter que, dans la répression du désordre, il arrive un moment où le devoir de l'exécutif est de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet; ces mesures entraînent l'utilisation de la force militaire et les mesures de châtiment que cette force adoptera pour parvenir à son but. Jusqu'où la loi martiale devrait elle fonctionner en interdisant aux tribunaux d'enquêter sur l'offense alléguée, et sur le châtiment là où elle est reconnue? Je ne m'occupe pas ici de la nature technique de la loi martiale. Les problèmes, du point de vue de la théorie politique générale qui concerne l'autorité judiciaire, sont au nombre de deux : d'abord, jusqu'où les tribunaux

^{1.} Voir les rapports quotidiens du Times de Londres, 1° mai au 6 juin 1924.

^{2.} Pour le résumé de M. le Juge Mc Cardie, voir le Times de Londres, 6 juin 1924; pour la critique au Parlement, voir les Parliamentary Debates, 9 juin 1924; sur le procès général, voir la Nation de Londres, 13 juin 1924.

^{3.} Nelles. Espionage Act Cases, p. 47.

^{4.} Holdsworth, History of English Law, vol. V, p. 440.

^{1. 1841,} N. Y. Hill, 377.

^{2.} W. H. MOORE, Act of State in English Law, p. 44.

^{3.} Cf. The Pelican. I. Edwards. Adm. Reports, App. D.

^{4.} Cawthorn contre Campbell (1790), I Anstr. 205.

peuvent-ils permettre d'évincer leur juridiction pour raison de nécessité militaire? et secondement, jusqu'où le tribunal peut-il accepter, pour la défense d'un procès, l'excuse que le procès fut intenté, dans l'exercice de ses fonctions, par une personne agissant en qualité de magistrat selon la loi martiale?

On ne peut, à mon avis, répondre à la première question que d'une manière générale. Autant qu'il est humainement possible, c'est au juge d'insister pour qu'aucune juridiction ne remplace la sienne, et pour qu'aussi longtemps que peut fonctionner efficacement un tribunal, on n'en autorise aucun autre à fonctionner. Car si la plus grande rigueur ne s'emploie pas à faire prévaloir cette opinion, l'expérience historique certifie qu'il se produira des excès dans le fonctionnement de la loi martiale. La disposition que j'affirme comme essentielle a été noblement prouvée par le Chief Justice Fitzgibbon dans le Cas Wolfe Tone 1. Si l'on n'établit pas qu'un tribunal militaire ne peut punir si les tribunaux civils ne sont pas dans l'impossibilité de siéger, les abus d'autorité sont inévitables. Nous avons une vaste expérience de ces abus. Quiconque, par exemple, lit la déposition du cas Ex Parte Milligan², ou de R. contre Nelson et Brand³ pourra comprendre la façon dont, comme l'avocat du solliciteur l'a exprimé dans le procès Milligan, « l'exécutif du gouvernement... devient le maître absolu de nos libertés et de nos vies ». Je ne doute pas qu'au cours de la répression d'une rébellion, par exemple, il soit nécessaire de punir à la fois sur-le-champ et sévèrement. Mais je crois que tous les témoignages tendent à montrer la nécessité de certaines restrictions au pouvoir de l'exécutif à une époque de désordres, si la justice civile veut conserver le premier rang. 1° Tous les procès selon la loi martiale, sauf en cas d'offenses légères, devraient être jugés par des magistrats nommés à cet effet parmi une liste permanente d'avocats. 2º Ces tribunaux ne devraient pas être autorisés à infliger des condamnations de plus d'une année d'emprisonnement. 3º Tous les procès pour offenses graves, impliquant une condamnation de plus d'une année, devraient relever des tribunaux civils ordinaires, et les accusés devraient avoir droit à un avocat. A ces procès, devrait prévaloir la procédure criminelle ordinaire. 4º Nulle personne arrêtée en vertu de la loi martiale ne devrait être détenue plus de vingt-quatre heures sans être inculpée, et plus d'une semaine sans être jugée. Quand les circonstances nécessitent un renvoi. l'accusé devrait avoir droit à un traitement lui donnant toutes possibilités pour préparer sa défense. 5° Tout magistrat d'un conseil de guerre qui propose de créer un nouveau sujet de délit devrait être tenu d'assurer à sa proposition l'assentiment de deux des magistrats civils agissant selon la capacité judiciaire exposée ci-dessus. En cas d'objection de leur part, sa proposition ne pourrait devenir effective avant que le gouvernement central l'ait confirmée.

Ces propositions peuvent sembler énergiques, mais leur justification s'imposera à tous ceux qui examinent l'attitude contraire. Je prends

pour exemple une série d'événements qui eurent lieu lors de la répression des désordres dans le Pendjab en avril-mai 19191. Deux hommes furent arrêtés à Amritsar avant que la loi martiale fût proclamée, et déportés à un point extrême de la province; à la proclamation de la loi martiale. ils furent ramenés à Lahore, qui était dans la zone du conseil de guerre, jugés et condamnés par un tribunal de guerre spécial2. Un certain nombre de plaignants furent arrêtés à Gudaspur, emmenés dans des conditions révoltantes à Lahore, et là, emprisonnés dans la geôle commune pour une période qui alla jusqu'à un mois. Ils furent alors relâchés sans qu'aucune accusation fût portée contre eux; d'après les dispositions, il semble en effet difficile de savoir de quoi on aurait pu les accuser. De même, dans le procès de Harkishan Lal et autres pour trahison et tentatives de guerre contre le Roi-Empereur à Lahore, les accusés ne furent pas autorisés à choisir leur avocat; on ne fit pas un procès-verbal complet de tout le procès, et les notes prises par l'avocat de la défense durent être remises au tribunal à la fin de chaque audience. Dans ces conditions, on voit difficilement la possibilité d'une défense adéquate quelconque. Un détachement pénal, commandé par un Colonel Jacob, châtia un homme qui refusait, d'une manière apparemment assez farouche, de dire qui avait détruit des fils de télégraphe; il apparut plus tard que, comme il l'avait affirmé, l'homme ne savait pas, en effet, qui les avait détruits. A Lahore - pour prendre un dernier exemple l'officier commandant défendit que plus de quelques personnes se réunissent dans les rues; un groupe se réunit ainsi, et ses principaux membres furent fustigés. L'enquête prouva que ce groupe était une réunion de noces dont le dessein était aussi inoffensif que celui de toute personne ainsi engagée 3. Je ne suggère pas, bien entendu, que ces exemples sont particulièrement cruels ou remarquables. Qu'il s'agisse de la répression en Irlande, en Bavière, en Hongrie ou en Russie, ce qui ressort, c'est que, lorsque la justice est transférée des tribunaux ordinaires à l'exécutif, des excès de ce genre ont toujours lieu. Il est donc important d'organiser le pouvoir des tribunaux afin qu'ils n'abdiquent leurs fonctions et leurs méthodes qu'avec la disparition du pouvoir de gouverner.

Le second problème a trait à la défense présentée dans les procès intentés aux fonctionnaires pour leur conduite en période de loi martiale. La au moins nous avons, dans la loi ordinaire, une garantie inestimable. Il est établi que nul acte n'est justifié si l'on ne peut prouver qu'il était nécessaire au maintien de l'ordre. « C'est l'urgence qui crée le droit », dit un tribunal américain , « et il faut démontrer l'existence de l'urgence avant de pouvoir prendre ce droit. » C'est dire que nul fonctionnaire de l'exécutif ne peut alléguer, pour la justification de son acte, qu'il le

^{1.} Ut Supra.

^{2. (1866) 4} Wall 2.

^{3.} Noir les rapports séparés de Cockburn.

^{1.} Il faut noter que je ne discute pas de la nécessité de la loi martiale à ce moment et en ce lieu. Ma critique se limite à une série de faits qui résultent inévitablement d'une administration militaire, non réfrénée par un contrôle judiciaire effectif.

^{2.} Le cas de Kitchlew et de Satya Pal.

^{3.} Ces cas et beaucoup d'autres se trouvent dans la déposition faite devant la commission HUNTER en 1919, et sont complétés par la déposition faite dans le procès O'Duryer contre Nair au printemps de 1924.

^{4.} Mitchell contre Harmony, 13 Howard, 115, 134.

croyait nécessaire; il doit prouver à la satisfaction du tribunal que non seulement lui, mais un jury ordinaire peut être du même avis. On admettra, je pense, que nul autre critère ne saurait être appliqué. En admettant tout ce que l'on peut dire sur la difficulté de juger de sang-froid les responsabilités qu'il faut prendre dans la fièvre, cette difficulté constitue une raison d'atténuer le châtiment, si le jugement se tourne contre le défendeur, mais non pas une raison de l'absoudre de sa culpabilité. La position est assez analogue à celle de l'homme qui tue sous l'empire d'une sérieuse provocation; le meurtre devient alors compréhensible, mais n'en est pas moins un meurtre. La provocation est une raison d'atténuer la pénalité, mais non d'acquitter. Donc dans tous les cas, la tâche du juge consiste à mesurer avec un soin scrupuleux le rapport entre l'acte commis et la situation que son auteur a jugé important de résoudre. Et cet auteur n'a pas le droit de se dérober au contrôle des tribunaux parce qu'il agit d'un poste exécutif spécial.

Ceci soulève, bien entendu, la question des Lois de dédommagements. Dans l'Etat moderne, les désordres ont presque toujours été suivis d'une législation exonérant ceux qui s'occupaient de les réprimer de toutes les responsabilités qu'ils auraient encourues autrement. Et cela n'est pas seulement vrai des désordres: car l'arrestation et la déportation d'Angleterre des personnes soupconnées de complicité de crime en Irlande fut également suivie d'une loi de dédommagement 1. La conséquence générale de ce procédé est de prévenir toutes les enquêtes judiciaires sur des actes qui pourraient peut-être avoir de sérieuses conséquences pour ceux qui les ont perpétrés. Il laisse ceux qui croient avoir injustement souffert de ces actes sous la dépendance de la charité de l'exécutif. Il permet à ce dernier de se protéger assez efficacement contre toute vaste enquête sur sa conduite telle qu'il pourrait en résulter d'une série de procès révélant que cette conduite n'était pas justifiée par les circonstances. Tous les cas auxquels s'applique la loi martiale sont des cas nécessitant spécialement l'enquête judiciaire; et les lois de dédommagements rendent presque toujours l'enquête judiciaire difficile et peu satisfaisante. Si donc, à un point donné des rapports entre l'exécutif et le judiciaire, la besogne de ce dernier doit s'effectuer convenablement, la loi de compensations ordinaires me paraît une forme de procédure tout à fait impropre. Il devrait toujours, dans ce cas, être loisible au citoyen qui se croit lésé de prouver son droit à indemnité devant les tribunaux dans un laps de temps suffisant. Il y a, je crois, lieu d'insister pour que ces torts soient prouvés dans un laps de temps assez rapproché du moment où ils auraient été commis, pour que, par exemple, l'assignation soit adressée dans le délai d'un mois au plus; une loi de dédommagements serait alors raisonnable. Mais un exécutif qui peut toujours être assuré de la protection législative se souciera peu de l'examen judiciaire, car il sait les moyens d'éluder cet examen; et cette évasion influencera ses agents plus encore à la périphérie qu'au centre. Donc, toutes les lois de dédommagements devraient nécessiter une majorité spéciale pour être adoptées par le règlement permanent de l'assemblée législative, et cette majorité devrait comprendre au moins les deux tiers des membres.

III

Tout système légal implique dans son fonctionnement un élément non professionnel dont le jury est l'exemple le plus remarquable. En effet, le droit à un jugement par le jury a été, à une époque ou à une autre, le but de la plupart des systèmes politiques, en tant que garantie contre les préventions d'un judiciaire souvent à la merci du pouvoir exécutif. Le jury était alors au moins une garantie partielle que l'opinion d'un groupe de gens assez désintéressés était prise en considération. Quiconque lit, par exemple, les comptes rendus des procès de 17941 pour trahison peut voir que, sans la présence d'un jury, les résultats de ces procès auraient été simplement basés sur l'équation de l'opinion libérale à la haute trahison. De plus, quiconque étudie les habitudes des juges anglais dans les procès criminels d'il y a cinquante ans s'apercevra, quelles que fussent les conjectures de la justice anglaise, que le juge présumait en fait la culpabilité probable des personnes accusées; et le jury remplissait le but inestimable d'être un moyen d'appel des préjugés tenaces de la magistrature. D'autre part, le système du jury présente évidemment de graves inconvénients. Il tend, dans tous les cas impliquant une opinion politique, à refléter simplement le courant d'idées dominant à ce suiet. Les jurys, dans les Etats du Sud de l'Amérique, par exemple, ont des préjugés notoires lorsqu'un nègre est impliqué: et un jury londonien moven considère très différemment un libelle lorsque le défendeur est un noble conservateur et lorsque c'est un syndicaliste radical. Dans tous les cas non nettement criminels, le juré moyen vit dans un monde dont il étudie rarement les critériums d'opinion. Il vit des idées du voisin, et il applique ces idées, hors du domaine contrôlé par le juge, aux faits sur lesquels il doit porter un jugement. En lisant, par exemple, l'accusation du Chief Justice Cockburn au jury d'accusation, dans le procès, R. contre Nelson et Brand², nul ne pourrait comprendre pourquoi l'on ne découvrit de loi véritable qu'en présumant que la plupart des Anglais sentaient, comme Carlyle, que tout ce qui réprimait la rébellion en Jamaïque était juste, sans s'occuper de la manière de le faire.

Néanmoins, je crois le système du jury une garantie importante dans tous les procès criminels, et dans les procès civils impliquant un intérêt personnel distinct d'un intérêt impersonnel : un libellé, par exemple, à la différence d'une rupture de contrat. Il importe que la participation aux jurys, comme le droit de vote, ne comporte pas de conditions foncières; si l'on veut avoir une mentalité moyenne, c'est la seule façon de l'obtenir. Il importe également que le juré soit convenablement rémunéré. Quiconque a siégé quelque temps dans un jury se sera rendu compte que, en fin de compte, ce qui intéresse les jurés, ce n'est ni les

Les déportations furent déclarées illégales dans le cas Ex Parte O'Brien (1923),
 K. B. 61; la loi de dédommagements est 13 et 14 GEORGE V. c. 12. Voir les débats du Parlement (5° série) vol. 164, pp. 859, 1682 et suiv., 1703 et suiv.

^{1.} On en trouvera un bon sommaire dans le livre de P. A. Baows, The French Revolution and English History.

² Ut Supra.

dépositions, ni les résultats du procès, mais la question bien différente du moment où ils pourront retourner à leurs habitudes. Cela finit par introduire dans leur esprit des considérations totalement inadéquates. Ils penchent en faveur de l'avocat bref, sans beaucoup se préoccuper de l'importance de ce qu'il dit. Leurs esprits errent de la question traitée à celle de savoir si le juge commencera tôt ou tard après l'ajournement de fin de semaine. Les difficultés de cet ordre ont suggéré à certains la nécessité d'une liste permanente de jurés qui feraient de ce service leur carrière. Mais tout le but du système serait ainsi détruit. Car ce qu'il nous faut dans ces cas, ce n'est pas une opinion spécialement préparée, mais celle de l'homme de la rue; et l'on y parvient assez réellement, sous le régime actuel, tant que l'on conserve le droit d'appeler de ses décisions, surtout dans les cas criminels 1.

La situation devient toutefois différente quand le problème impliqué est à peine personnel, mais, en termes généraux, de caractère technique. Ce peut être une question de coutume professionnelle en matière de contrat, de pratiques syndicales, de violation de marque de fabrique, et ainsi de suite. Dans les questions techniques de ce genre, un jury est à mon avis déplacé, à moins qu'il ne soit d'une espèce spéciale, constituée pour répondre à la question en litige. La manière la plus simple de répondre à ce besoin est d'avoir une liste permanente de jurés d'associations représentatives qui seront appelés quand ce sera nécessaire. En outre, ceci permet de soumettre l'opinion du témoin expert à des hommes capables de déterminer par leurs connaissances certaines la valeur du témoignage. Quant au juge, il reçoit ainsi l'assurance que son opinion sera étudiée par un groupe d'hommes que la portée de ses paroles ne laissera pas indifférents. Voilà des avantages certains.

L'élément profane, dans la procédure judiciaire, possède encore des représentants notables en la personne des juges de paix non rétribués dont l'œuvre, surtout en Angleterre, est remarquable vu l'étendue de leurs attributions. Personnellement, je suis tout à fait d'avis que c'est une erreur grave de confier une juridiction étendue à des personnes sans expérience du droit. Plusieurs aspects du problème nécessitent discussion. D'abord, les raisons de la nomination laissent à désirer. Presque toujours, ce sont des raisons politiques. La fonction devient ce que M. H.-G. Wells a baptisé à juste titre « l'ordre des chevaliers subalternes ». Il sert à reconnaître les menus services politiques dont la qualité ne mérite pas d'autre récompense. C'est une distinction mineure comme l'ordre de l'Empire britannique; et un parlementaire important l'obtiendra pour un bon agent électoral à peu près comme on abandonne aux chiens le cadavre du renard en fin de chasse. Voilà une médiocre façon de nommer à des fonctions judiciaires importantes. Mais en second lieu, la façon de remplir ces fonctions laisse aussi beaucoup à désirer. Si la cause soulève un point de droit, l'ingérance du magistrat laisse au greffier le soin de prendre une décision. Si la cause est affaire de bon sens, les raisons déterminantes seront fournies par l'expérience limitée d'un homme appelé à

siéger quinze jours dans l'année. Les conséquences sont sérieuses, Certains magistrats ne peuvent s'empêcher d'exprimer leur opinion sur tous les sujets possibles. D'autres se montrent sans nécessité sévères dans un cas et indulgents dans l'autre. L'étude des variations des peines prononcées pour certains délits révéleraient à quel hasard est exposé un prisonnier jugé par un magistrat non rétribué au lieu d'un magistrat rétribué. Je ne doute pas qu'une minorité de juges de paix rendent de précieux services. Mais le juge moyen n'a ni le savoir, ni l'expérience nécessaires à sa fonction. C'est l'homme de la rue assis sur le siège d'un juge, au lieu d'être assis au banc du jury. Et si un juge rural, par exemple, est appelé à juger un braconnier, il n'a ni l'état d'esprit, ni l'expérience qui lui permettraient de se montrer juste. Dans tout système judiciaire, il est donc essentiel de conférer les pouvoirs de juridiction étendus aux seules personnes d'une compétence juridique éprouvée.

Il en va autrement dans les cas de problèmes spéciaux. Il est, d'une part, certaines infractions de la loi, et, d'autre part, certains procès civils où conférer une juridiction originale, le droit d'appel demeurant réservé, serait un grand bien. Dans certains cas, le résultat intéresse un métier donné; par exemple, la législation sur la répression des fraudes intéresse le commerce de l'alimentation. Dans les cas qui tombent sous le coup des lois industrielles, il serait bon de développer le sens de la responsabilité devant ces lois parmi les employeurs. En ces cas-là, la constitution de tribunaux régionaux composés de personnes nommées par des organismes représentatifs serait un moyen utile d'offrir aux intéressés le moyen de les appliquer. Le danger d'une application partiale serait conjuré par le droit d'appel. Par exemple, si l'application d'une échelle de salaires dressée par un conseil professionnel était assurée par une cour composée de représentants de ce conseil, on développerait aussi, dans une industrie donnée, le sentiment de l'importance d'une telle législation. Ainsi naîtrait un véritable esprit de corps au sein de cette industrie, et le désir de paraître à son avantage à côté d'autres industries par le petit nombre de litiges. De même pour l'interdiction d'employer certains produits. Sans une organisation comme celle que j'ai décrite précédemment, il deviendrait possible de créer au sein de chaque conseil industriel un tribunal légal qui connaîtrait des infractions affectant la situation de l'industrie donnée. Pourquoi ne dégagerions-nous pas, dans le champ industriel, une discipline morale comparable aux règles de conduite professionnelle de la médecine ou du barreau? Alors le réfractaire aux lois sur la répression des fraudes alimentaires pourrait être exclus de la corporation, une société pourrait être dissoute en vertu des règles de l'honneur professionnel, tout comme un médecin peut se voir rayer de la liste des membres du syndicat médical. Une juridiction ainsi décentralisée. tant qu'elle se confine à certains délits spéciaux et qu'elle reste aux mains de tribunaux issus de l'autorité en cause, n'a guère ce caractère amateur des juges non rétribués d'aujourd'hui. Elle offre l'avantage de donner à l'industrie elle-même une véritable unité utile à d'autres fins. Elle pourrait alors donner des avis au Ministère de la Justice sur l'application de la loi en vue d'en améliorer forcément la qualité. Déjà, nous avons reconnu une grande valeur au pouvoir d'arbitrage des chambres de commerce. C'est parce que leur juridiction se limite aux

^{1.} Je ne veux pas dire, bien entendu, que les plaignants devraient avoir un droit d'appel dans les procès criminels.

problèmes qu'elles sont particulièrement aptes à résoudre; aussi l'extension de tels pouvoirs doit-elle nécessairement entraîner des résultats heureux.

Un troisième aspect jusqu'ici négligé de l'élément profane dans les fonctions judiciaires a trait au problème de la criminalité et de sa répression actuelle. Dans la plupart des États, la loi se contente de fixer le maximum de la peine, abandonnant sa nature à la seule discrétion du juge. Toute revision du jugement passe alors au domaine du pouvoir exécutif. En rendant sa sentence, le juge s'appuie sur les rapports de police et sur les témoignages apportés au cours du procès. A mon sens, cette méthode de procédure est insuffisante. D'abord, il y a des délits dont la pénalité fut fixée longtemps avant d'en connaître la nature exacte. comme les affaires de mœurs, par exemple Dans des cas de ce genre, nul juge ne devrait pouvoir rendre sa sentence avant d'avoir consulté un médecin spécialiste. Il devrait être aussi naturel de consulter en pareil cas un médecin spécialiste que de consulter un expert naval dans les affaires maritimes. En second lieu, on devrait faire beaucoup plus attention à l'usage qu'il convient de faire de l'arrêt. Un juge qui condamne un cambrioleur à sept ans de travaux forcés lui inflige, comme la plupart des recherches modernes le montrent, une discipline cellulaire qui presque certainement le renverra au cambriolage dès sa sortie de prison. Tous les témoignages semblent montrer qu'il faudrait aider le juge en lui fournissant non seulement le procès-verbal policier du défendeur, mais encore tout ce qu'un corps technique d'enquêteurs peut révéler de son histoire mentale et sociale. Nous serions alors en situation de fournir au juge des éléments sur lesquels il pourrait agir à la lumière de connaissances beaucoup plus réelles qu'il n'en possède maintenant. Et je crois que le système est mauvais selon lequel l'intérêt d'un juge pour le prisonnier s'arrête à la proclamation de sa culpabilité. Si l'on trouvait les moyens d'associer le juge à l'administration des prisons, il aurait, ce qui lui manque en général aujourd'hui, une compréhension bien plus intime de ses responsabilités. Il y a en effet de bonnes raisons de faire de cette association le moyen d'obtenir chaque année un commentaire sur le caractère de l'administration des prisons. Si l'État était divisé en régions, et si un juge de la Haute Cour était chargé de l'inspection de chaque district, avec la tâche de visiter et de rendre compte, nous mettrions fin à une grande partie de l'ignorance qui environne maintenant toute la nature de notre système de prisons, et nous aurions les moyens d'utiliser les suggestions d'un corps d'experts pour arriver à une réforme continue. A présent, il est remarquable que, dans le monde entier, toutes les réformes pénales sérieuses proviennent de personnes étrangères à l'administration des prisons, et soient rarement adoptées sans de longues luttes. Faire connaître au juge l'effet de ses décisions, c'est faire naître un levier plus puissant dans une sphère où l'on en a grand besoin 2.

IV

L'égalité dans la justice est une des conditions essentielles pour parvenir à la justice; cependant nul ne pourrait même faire semblant de croire que le système actuel l'a obtenue. Ceci n'est pas seulement vrai des procès criminels, mais des procès civils. L'État moderne conserve une vaste organisation visant à poursuivre les offenseurs présumés; il n'en possède pas pour assurer leur défense efficace. Il existe une loi pour les riches et une loi pour les pauvres chaque fois que la préparation d'une défense importe au cours d'un procès. Et ce n'est pas tout. Dans les relations personnelles de la vie, dans les cas de divorce par exemple, manquer de moyens signifie en général ne pouvoir accéder aux tribunaux. Souvent aussi, dans les procès civils, l'incapacité du pauvre à posséder un avocat, et plus encore un avocat compétent, est pour lui un obstacle fatal à l'obtention de la justice. Une autre sphère d'inégalité est à noter. Si un pauvre vole, il est rapidement condamné; si une personne riche vole, elle est généralement relachée sous caution sous le prétexte de troubles nerveux. Si l'on peut prouver qu'un chauffeur de taxi était ivre en conduisant sa voiture, il est puni; mais il est notoire que les magistrats n'aiment pas condamner le jeune homme riche dans un état analogue, car généralement il interjettera appel et fera alors casser le jugement. Ce qu'on nomme conduite désordonnée lorsqu'on résiste à la police à Whitechapel est assez fréquemment considéré comme une effervescence de belle humeur à Mayfair. Si les administrateurs d'une société bien connue dans le monde ne s'occupent pas des affaires de la compagnie, ils ne sont pas tenus pour responsables lorsqu'elle est liquidée par force; mais si un humble fonctionnaire se trompe dans ses comptes, il lui est difficile d'échapper à l'accusation de concussion. Il nous faut évidemment remédier à cet état de choses.

Nous ne pouvons pas toujours remédier par la législation, puisque. pour une partie, le caractère auquel est due cette situation ne changera qu'avec l'atmosphère sociale. Un magistrat qui appelle faute chez un voleur pauvre ce qu'il nomme maladie nerveuse chez un voleur riche, continuera à faire cette distinction jusqu'à ce que les différences de situations économiques soient minimes; un juge qui ne croit pas que les administrateurs distingués de sociétés publiques doivent répondre de négligences qu'ils sont payés pour réprimer, ne les déclarera responsables que s'il existe un rapport réel entre le revenu et le travail effectué. A cet égard, dans tous les cas où les différences d'application de la loi dépendent non de la loi même, mais des conséquences sociales de l'inégalité de fortune, seul un mouvement visant à l'égalité de fortune annulera ces différences. Cette situation n'est qu'un cas particulier d'un problème beaucoup plus vaste. Certaines choses semblent blâmables de la part des pauvres, qui ne le sont pas chez les riches ; les dirigeants de la civilisation furent horrifiés quand les Bolcheviks tuèrent les aristocrates, mais non quand les aristocrates tuèrent les Bolcheviks. L'atmosphère que je cherche à dépeindre s'est peut-être mieux révélée dans le procès criminel Franks, à Chicago; il sembla alors à l'opinion publique américaine que les fils de millionnaires ne seraient pas, en dépit de leur crime, condamnés à mort

^{4.} Cf. Graham Wallas. Our Social Heritage, p. 192.

^{2.} Sur toute cette question, voir surtout R. Saleilles. The Individualisation of Punishment; Stephen Hobhouse and A. Fenner Brockway, The Prison System; Sidney and Beatrice Webb, English Prisons under Local Government; T. Mott Osborne, Society and Prisons; James Devon, The Criminal and the Community.

par les tribunaux. Le caractère qui, en fait, permet au pair anglais d'être spécialement jugé par la Chambre des Lords ne disparaîtra qu'avec l'abo-

lition des privilèges incarnés par la Chambre des Lords.

Tout ceci, cependant, ne nous empêche pas d'étudier les aspects du problème auxquels il faudrait remédier. On considérera ici deux aspects: en cas de crime, de même que nous avons un Directeur des Poursuites publiques en Angleterre, ou un District Attorney en Amérique, de mème, il faudrait un Directeur des Défenses qui aurait pour mission de veiller à ce qu'aucun prisonnier, sur lequel pèsent des charges sérieuses2, ne soit jugé sans être pourvu d'un avocat convenable. Lorsqu'on peut payer un prix raisonnable, il n'a pas de raison de donner ses services gratuitement; lorsque le défendeur est trop pauvre, les frais doivent être considérés comme faisant partie des dépenses normales de la justice. Ce n'est qu'ainsi que le prisonnier ordinaire peut être sûr de voir soumettre son cas convenablement aux tribunaux. Le juge fera sans doute tout ce qu'il pourra pour présenter tous les aspects du problème au jury, mais il y a des questions d'enquête, des productions de témoins, et autres, qui dépendent surtout de la situation financière du prisonnier. Dans un grand procès pour meurtre, m'a-t-on dit, la coutume veut qu'un journal fasse une partie des frais en échange d'un article sensationnel du prisonnier. C'est la certainement un procédé indéfendable. Elle sert les goûts les plus vils de la nature humaine. Elle tend à faire du criminel une manière de héros. Elle donne au crime de l'éclat au lieu d'en montrer l'aspect mesquin et sordide. Si l'institution d'un avocat public n'aboutissait qu'à la suppression de ce trafic, elle se justifierait largement. Mais elle se justifiera surtout en mettant le prisonnier sur un pied d'égalité avec l'État qui le poursuit.

Un Office de Défense Publique est, par sa nature, essentiellement centralisé; dans le cas de justice civile, ce qu'il faut, c'est un mécanisme qui assiste les personnes pauvres d'un avis légal compétent sur place. On a déjà largement reconnu en théorie le besoin d'un mécanisme de ce genre; et en pratique, l'avocat du pauvre fait en général partie des œuvres sociales de la cité moderne 3. Mais des œuvres bénévoles ne sauraient prétendre pourvoir à tout. Non seulement elles n'ont pas les moyens de faire face à tous les aspects de la loi, mais encore elles peuvent rarement faire plus que donner aux solliciteurs des conseils, sans les accompagner jusqu'au tribunal; et assez souvent cet avis dépend du jeune avocat inexpérimenté. En Allemagne, le système existe à une échelle beaucoup plus vaste; et les cent-dix bureaux de conseils légaux partiellement dotés par les municipalités se sont occupés en 1912 de plus d'un quart de million

de causes 4.

Mais il faut quelque chose de beaucoup plus vaste. Il faut qu'un office public de conseils légaux soit rattaché à chaque tribunal de l'État; il devrait se rattacher à l'autorité locale desservie par le tribunal, et son personnel devrait être composé de fonctionnaires nommés par l'autorité locale, car l'expérience montre qu'un grand nombre de cas auront trait à des problèmes soulevés par des questions de la compétence de l'administration locale. Il devrait se diviser en trois : 1º une section de conseils; 2º une section des médiations, et 3º une section pour la préparation des procès soumis aux tribunaux. On pourrait obvier au danger de bureaucratisation et de formalisme en lui attribuant un conseil consultatif d'avocats chargé de veiller sur son fonctionnement et d'en rendre compte. Il tendrait aussi sans doute à s'élever dans l'estime du barreau si des postes juridiques autres que ceux de la Haute Cour, ou presque politiques par nature, comme celui d'Attorney Général, exigeaient un temps de service dans un office de ce genre. Certainement un salarié municipal, par exemple, qui aurait contribué lui-même à l'œuvre que je vais esquisser, ne pourrait manquer d'être un serviteur public plus précieux par cela même.

Examinons séparément chacune des sections énoncées plus haut. Conseils et renseignements devraient être donnés sur toutes les questions relatives à la législation publique et privée avec deux exceptions : on ne devrait pas donner d'avis si le solliciteur s'était déjà adressé à un avocat : et on ne devrait pas le donner non plus si l'on soupçonne que le solliciteur le recherche afin d'éluder la loi. Il n'est pas du ressort de cet office, par exemple, d'aider à échapper à l'impôt sur le revenu, ni d'organiser un divorce concerté. Mais celui qui désirerait un renseignement ou un conseil sur les questions telles que la loi d'assurance, ou les indemnités aux ouvriers, ou la loi sur les droits des propriétaires, devrait l'obtenir. Un homme qui aurait reçu une assignation pourrait y demander des conseils sur la marche à suivre. Un créancier qui ne pourrait être remboursé d'un petit prèt, un débiteur aux mains d'un usurier, une personne avant subi des dommages par la négligence d'un conducteur d'automobile pourraient aller à cet office comme l'homme riche va chez son avocat particulier.

Secondement, l'office comporterait un service de médiations. Il vient chaque année devant les tribunaux des centaines d'affaires qu'un peu de tact et d'adresse préserveraient d'un règlement judiciaire, Il y a là des cas de calomnies et de libelles diffamatoires; des cas de querelles entre époux se terminant par une séparation judiciaire; des cas de prétendue rupture de promesse de mariage; des cas où une discussion subite entre débiteur et créancier mène celui-ci devant les tribunaux dans un accès de mauvaise humeur. Je n'ai pas besoin d'énumérer toute la vaste série de questions qui viendront à l'esprit de quiconque étudie un tant soit peu le fonctionnement d'un tribunal de simple police normal un jour ordinaire. Si cet office pouvait tenter des règlements à l'amiable, on éviterait ainsi un grand nombre de souffrances inutiles. Il faudrait, je crois, donner à l'office la faculté de convoquer les parties à une audience privée; et lorsque la médiation serait acceptée et la solution admise par les deux parties, il faudrait que le résultat prévienne une action future. A ces conditions, si l'atmosphère de l'office avait quelque chose de la dignité d'un tribunal, et si, par ailleurs, les fonctionnaires nommés possédaient la patience illimitée d'un bon magistrat de Londres, on ne peut douter que nous accroîtrions considérablement la somme du bonheur humain.

^{1.} Voir un article intitulé The Franks Case dans la New Republic, 24 septembre 1924.

² Je veux dire par là un dommage dont la pénalité est d'au moins six mois.

^{3.} Cf. R. H. Smith. Justice and the Poor, où l'on trouvera une mine d'informations sur tout ce sujet.

^{4.} Cf. W. H. Dawson. Municipal Life and Government in Germany, p. 308.

La troisième section s'occuperait des procès en cours devant les tribunaux. Là l'office ferait tout ce qu'ont l'habitude de faire les hommes de loi, mais à un prix cadrant avec les moyens du solliciteur. Il devrait poser le principe que si, en fait légal, le solliciteur n'a pas de procès, l'office ne se mélera d'aucune question de simple litige. Il existe un groupe de pauvres, comme un groupe de riches, pour qui l'occasion de poursuites est un moyen de répondre à leurs intérêts combinés de vanité et de combativité. On peut admettre que le plaideur invétéré s'est assez souvent montré le gardien des libertés publiques, mais ce n'est pas une raison pour l'aider en lui fournissant un office public. En général, les fonctionnaires doivent s'assurer que le solliciteur a un droit véritable à faire valoir ou une défense réelle à soutenir. Ils doivent, bien entendu, faire des enquêtes effectives, et quand le postulant croit qu'ils ne l'ont pas traité avec justice, il devrait pouvoir se plaindre au conseil consultatif de l'enquête. Je ne nie pas, bien entendu, qu'une institution de ce genre privera les hommes de loi d'une grande partie des affaires qui leur reviendraient autrement; mais une fois établie dans la conscience publique, elle possèdera des mérites fort importants. Elle mettra sans doute fin au régime selon lequel cette classe d'hommes de loi vit maintenant des malheurs des pauvres. Elle fera beaucoup aussi pour rendre la justice humaine. Le plaideur pauvre défendu par une autorité publique ne sera pas traité aussi cavalièrement qu'il l'est aujourd'hui. Et en humanisant la loi, elle la renforce en accroissant le respect que les gens éprouvent au fond pour elle.

Ce système, je voudrais le montrer, a également l'avantage d'offrir un moyen que les hommes de loi peuvent utiliser de servir le public. Il existe maintenant un petit nombre de gens qui se consacrent à un service de ce genre : et pour beaucoup de plaideurs pauvres, à Boston, le bureau d'aide juridique de l'École de droit de Harvard incarne la justice¹. Il serait je crois possible, par la coopération des avocats de chaque district, de dresser d'accord à cet effet un tour de service bénévole, qui aboutirait à réduire grandement les frais de son fonctionnement. En général, peut-être, il serait difficile à l'avocat ordinaire de consacrer sa journée à agir comme conseil dans un procès. Mais les conditions de la vie économique moderne feront de presque tous les offices un service de fin de journée; c'est quand le travailleur reviendra le soir qu'il se rendra là en cas de besoin. Je ne vois pas pourquoi les avocats ne s'arrangeraient pas pour fournir chaque soir une liste d'assistants qui donneraient des conseils et tenteraient des médiations. Ce plan leur offre des avantages : ce serait, pour le jeune avocat, ce que l'internat des hôpitaux est pour le jeune chirurgien. Pour l'avocat plus âgé, l'attrait serait certes moindre. Mais tous doivent se rappeler que la profession juridique est une profession; et j'ai montré dans ce livre que la caractéristique principale d'une profession est de n'être pas mue uniquement par des considérations de gain. Une expérience analogue montre que, même pour le praticien habile, un effort de ce genre apporte de grandes récompenses. Certes, tout professeur d'université qui a contribué au mouvement d'instruction des adultes reconnaîtrait que l'enthousiasme et le grand respect qu'il peut inspirer sont disproportionnés au temps et au dérangement que cela peut lui coûter. Il apprend là beaucoup plus de choses qu'il n'espère jamais en enseigner.

Il en serait, je crois, de même de l'homme de loi, surtout de l'avocat. Il connaîtrait de la nature humaine bien des choses qu'il ignore maintenant. Il lui serait bon d'adapter son esprit à une ambiance recherchant les solutions humaines piutôt que les solutions légales. Il verrait les faits brutaux du droit, non comme des aspects d'une cause, mais comme des problèmes à ajuster aux besoins des êtres humains. Il aurait besoin moins de pénétrer juridiquement la loi que de la pénétrer moralement. Je crois, pour ma part, qu'une expérience de ce genre ferait beaucoup pour accroître la valeur du travail normal de l'homme de loi. Elle augmenterait ses chances de devenir le meilleur type de notaire de famille — l'ami sûr de ceux qu'il conseille professionnellement. Sa façon d'envisager la loi s'élargirait. Il saisirait sans doute mieux le sens de la formule : la justice est le but de la loi. Il envisagerait en fait la justice comme un simple moyen de répondre au désir humain, loin du formalisme où, dans certains cas, il lui faut se draper. Il pourrait résulter de cet effort une sorte de justice préventive qui aurait, vis-à-vis de la justice des tribunaux, les mêmes rapports que la médecine préventive vis-à-vis de celle des hôpitaux. Et. je le montrerai plus loin, l'expérience que lui conférerait cet effort a une grande valeur en fonction de la réforme de la loi.

Un aspect de l'égalité juridique exige un mot d'explication. C'est le problème qu'implique chez les pauvres la condamnation à la prison ou à de fortes amendes, et le problème assez spécial des frais de justice, distincts des frais d'avocat. Ceci ne trouble guère la famille d'un homme riche; pour le pauvre, cela peut réduire l'aisance à la misère. Il semble évident que partout, sauf dans les cas de dommages graves, la tâche du magistrat est d'employer son pouvoir à s'opposer à une sentence d'emprisonnement. Il lui faut donc adapter le paiement d'amendes au salaire du défendeur condamné; car il est peu de cas où cette pénalité ne s'applique plutôt à la famille qu'au condamné. On pourrait en effet admettre que toutes les amendes de plus d'une livre devraient être payées par fractions plutôt que globalement lorsque les moyens du défendeur sont restreints: et le soulagement serait plus grand si un système comme celui du salaire familial préconisé par Miss Rathbone 1 agissait pour protéger sa femme et ses enfants. Comme, en fait, la faute est personnelle, nous devrions faire de notre mieux pour restreindre le nombre de ceux qui souffriront de ses conséquences. De même, je propose que l'on admette que le juge puisse, dans des cas appropriés, faire remise des frais de justice quand le défendeur ou le plaignant a été amené à tort devant les tribunaux: et lorsque c'est possible, on pourrait chercher les moyens d'augmenter la pénalité des gens responsables d'une querelle litigieuse inutile et injustifiée. Un problème analogue est soulevé dans les cas où les débiteurs pauvres sont emprisonnés. Là, certes, à moins que l'impossibilité de paver ne provienne, comme dans les cas d'intervention officieuse, de l'effort délibéré pour éluder les responsabilités, la pénalité infligée a des conséquences qui dépassent de beaucoup la nature du dommage.

Je n'affirme pas, bien entendu, que ces méthodes feront plus qu'atténuer

^{1.} Cf. Smith. Op. cit.

les maux les plus apparents de l'inégalité juridique. Il se pose des problèmes plus vastes, tels que la responsabilité patronale et les dédommagements aux travailleurs. Les remèdes que propose la loi en ces cas sont certes grossièrement inappropriés, en comparaison des dommages entraînés; mais nul mécanisme uniquement administratif ne répondra à ces maux. Leur guérison dépend de l'effort législatif, surtout dans le sens de l'assurance sociale. Tout ce que nous pouvons faire sans sortir du système actuel, c'est assurer trois choses : nous pouvons garantir une défense adéquate à tous les accusés, riches ou pauvres; nous pouvons donner les meilleurs conseils juridiques à tous, sans tenir compte de leurs moyens; nous pouvons veiller à ce que nulle plainte justifiée, ou nulle réponse adéquate à une plainte, ne puisse manquer à faire valoir ses droits à se justifier ou à donner cette réponse. Ce faisant, nous pourrions aussi, comme je l'ai montré, développer une jurisprudence préventive qui résoudrait par la prudence ce qui trop souvent se résout actuellement par la loi. Je crois ces changements d'une grande importance; car, en fin de compte, les systèmes de justice se mesurent au degré auquel ils répondent aux besoins et aux désirs des humbles hommes.

V

Une caractéristique presque inévitable de l'esprit juridique est qu'il tend au conservatisme. Il est largement occupé à l'étude des précédents. Ce qu'il peut faire a été bien souvent fixé par les statuts d'une génération antérieure. Ses théoriciens principaux sont en général des hommes qui ont de beaucoup dépassé l'âge mûr, et sont arrivés à des postes influents au moment où de nouveaux besoins, qu'ils n'ont pas connus, commencent à s'exprimer. Les juristes sont, en fait, plus précisément les serviteurs de la tradition qu'aucune autre classe de la communauté; il est plus difficile, car moins défini, de leur montrer l'opportunité de changements que présente tout autre aspect de la vie sociale. Les grands changements dans la médecine, comme la méthode aseptique, dans l'industrie, comme le développement des transports mécaniques, dans l'instruction, comme l'Association pédagogique des travailleurs, peuvent tous se vérifier rapidement par l'expérience, et les armes qui triomphent du conservatisme habituel de l'homme moyen sont à portée. Il n'en est pas de même pour le droit; et cependant, le fait pour le droit de se laisser dépasser par les besoins de sa génération a des conséquences très graves. Il nous faut donc esquisser les moyens qui peuvent rendre définie et continue l'étude des modifications légales nécessaires, afin que l'adaptation des moyens juridiques aux besoins changeants de chaque génération puisse se faire aussi rapidement que possible.

Cette conclusion n'apparaîtra pas douteuse, je crois, à quiconque étudie par exemple l'histoire de la profession juridique en Angleterre. Il n'est pas peu probant que toute grande période de modifications sociales en Angleterre se soit accompagnée d'hostilité envers les juristes. La haine des paysans, en 1381, se tourna surtout contre les attorneys qu'ils considéraient comme leurs forgeurs de chaînes; le premier désir de Jack Cade fut de pendre tous les hommes de loi; et ce n'est pas le trait le moins

remarquable de la révolte puritaine que l'exigence d'une réforme du droit. Îl est également significatif que le bon sens de Bentham mit quarante ans à lui attirer les services d'une petite bande de zélateurs qui changèrent le caractère de l'histoire sociale anglaise au xixe siècle, et il faut remarquer, parmi eux, que deux juristes seulement, Romilly et Brougham, se distinguèrent de toute évidence. Les juristes n'ont que peu ou point contribué à l'amélioration du droit pénal. Ils ont toujours réagi contre l'éducation de leur profession, et même quand, dans le cas de Lord Westbury 1, par exemple, on a fait une tentative importante d'amélioration, elle s'est ralentie après une brève période d'enthousiasme. Quiconque lira le compte rendu des efforts de Fitzjames Stephen pour qu'une attention suffisante soit portée aux problèmes de codification, comprendra le hasard des possibilités d'amélioration 2. Les juristes anglais ont apporté de vastes contributions à l'histoire juridique, ils ont, en particulier, rédigé dans les branches particulières du droit des livres de textes de grande valeur. Mais depuis Austin, s'il faut compter Austin parmi les grands juristes 3, ils n'ont guère contribué à la science juridique; et tant que le droit ne fera pas partout l'objet de véritables recherches scientifiques, on ne pourra guère espérer de progrès continus.

Bien entendu, je ne prétends pas que la situation en Angleterre soit plus déplorable que dans d'autres pays. L'application de la loi en Angleterre, surtout de la loi criminelle, est probablement meilleure qu'en n'importe quel autre pays civilisé; et en France, où la science légale a atteint un haut degré d'excellence, le code Napoléon pend comme une pierre au cou d'une génération pour laquelle il a perdu une grande partie de sa validité '. Mais en Allemagne, pour quiconque étudie l'histoire de l'adoption du grand code civil, il est évident que l'engouement pour la science légale a rendu possible une réforme légale créatrice et consciente, et l'examen de l'effort américain dans le même domaine inclinerait à croire que le successeur de Bentham verra le jour dans l'hémisphère occidental, du moins

en ce qui concerne l'avenir de la loi commune.

En général, cinq conditions sont nécessaires pour rendre possible le progrès continu dudroit. Il dépend en partie de la façon dont se forment les juristes. Si leur éducation de juristes est une discipline vraiment humaine et philosophique, elle a beaucoup plus de chances d'engendrer l'esprit enclin à une attitude sceptique envers les principes légaux que si elle consiste seulement à absorber le minimum de connaissances jugé suffisant pour donner le droit d'exercer. En partie aussi, il dépend de l'organisation de la profession juridique. Si le but explicite des associations professionnelles est de travailler au progrès des sciences juridiques, comme l'Institut des ingénieurs mécaniciens ou la Société royale de médecine, elles offriront un terrain de rencontre aux juristes conscients des défauts de la loi. Il est de même nécessaire d'instituer, auprès du Ministère national de la justice, une commission de juristes

^{1.} Voir son discours dans Hansard, 1er mars 1854.

^{2.} Leslie Stephen. Life of Fitzjames Stephen, pp. 354 et suiv.

^{3.} Sur ce sujet, voir la remarque de M. le professeur Maitland, dans Fischer, F. W. Mailland, p. 147.

^{4.} Cf. G. MORAN. La Révolte des faits contre le Code.

chargés de rechercher les moyens d'améliorer la loi, soit par l'examen des requêtes, soit par l'assimilation des lecons de l'expérience internationale, soit aussi par le développement, parmi les membres de la profession, d'un esprit délibéré d'invention. Il est, quatrièmement, non moins important, de considérer l'expérience profane de la loi, surtout là où, comme chez les médecins et les hommes d'affaires, il existe évidemment un vaste réservoir de force créatrice en grande partie inemployée. Sans aucun doute, si je désirais connaître le véritable effet des lois d'indemnités ouvrières, c'est aux médecins et aux fonctionnaires des trade-unions que je m'adresserais plutôt qu'aux hommes de loi. De grande importance est enfin l'utilisation de l'expérience judiciaire dans l'amendement de la loi. En majeure partie, tout ce que nous possédons à l'heure actuelle consiste en arrêts éventuels, comme l'éloge des jurys de Lord Russell of Killowen, ou en connaissances spéciales versées à une enquête abstruse comme celle qui aboutit en Angleterre à l'amendement de la loi sur la propriété foncière.

Prenons chacun de ces points séparément. La méthode de formation des juristes est à la base de l'attitude professionnelle qu'ils adopteront à l'égard de la réforme juridique. L'enseignement juridique doit donc être autre chose que la simple acquisition d'une technique pratique. Il doit s'efforcer d'éveiller un intérêt scientifique à l'égard de la loi, le sentiment d'une région vitale de l'expérience humaine toujours mieux définie pour ceux qui en empruntent les sentiers. L'enseignement juridique ne doit donc pas être moins une discipline intellectuelle générale qu'une réception de connaissances. Il doit s'attaquer aux problèmes en même temps que présenter des énoncés. Il ne doit pas accepter pour acquis que les décisions judiciaires formant sa substance sont justes parce que judiciaires. Il doit être organisé de facon à favoriser l'esprit critique de l'étudiant. Je dirais volontiers que, par nature, le droit devrait s'enseigner par les méthodes et dans l'atmosphère d'une université où on le considérerait surtout comme une discipline spécialisée supérieure, de la même façon, par exemple, que l'on étudie le droit à l'université Harvard où, dit Maitland 1. se trouvent les véritables héritiers des grandes traditions de Padoue et de Bologne.

Qu'est-ce que cela signifie? Pour mon dessein, il est plus simple de prendre comme exemple le type de l'avocat anglais et d'indiquer les changements importants. On peut dire que sa formation n'a pas en vue la considération philosophique de son sujet. Son objet est de permettre au candidat de passer un certain nombre d'examens relativement simples, qui n'exigent pas tant la pénétration de la science du droit, et du rapport du droit avec les sujets voisins qui déterminent son caractère, que l'aptitude à se rappeler un certain nombre de cas, et à appliquer à des cas semblables des règles qu'on peut oublier après l'examen. La formation de l'avocat demande un effort intellectuel infiniment moins sérieux que celui de l'avoué. L'avenir de la loi est entre ses mains : pourtant, il connaît rarement l'histoire du droit, et plus rarement encore sa base dans la jurisprudence. Certains acquièrent ces lumières dans les universités. Mais il me paraît significatif que les écoles de droit n'aient pas pris très au

sérieux l'enseignement du droit; et non moins intéressant que les hommes comme Maitland, le plus grand génie juridique anglais peut-être depuis Béntham, ne parviennent jamais à réunir autour d'eux des disciples désireux de continuer leur tâche. De plus, en général, l'enseignement du droit anglais, surtout dans les Écoles, consiste à enseigner plutôt le dogme que la recherche. Point d'effort réel pour stimuler la curiosité. Pour l'homme de loi moyen, ce n'est qu'un système de doctrines forgé par les tribunaux, qu'il faut apprendre à mesure que les tribunaux façonnent le système. Je ne nie pas que cette méthode produise des juristes de grand savoir et de grande distinction, mais je nie qu'elle produise une race de juristes attentifs à modeler le droit selon les nécessités d'un monde changeant.

Là, je crois qu'un bel exemple est donné par les traditions et les méthodes des grandes écoles de droit continentales, d'une part, et américaines, de l'autre. Elles forment des juristes excellents. Mais leur méthode produit des résultats différents des résultats anglais. En Amérique, par exemple, l'étudiant apprend dès le début ce que M. Wells a bien nommé un scepticisme de l'instrument. Il apprend que les cas juridiques sont des problèmes juridiques, et qu'il faut faire la preuve de la solution judiciaire autant que de toute autre solution. Ses professeurs s'occupent généralement, comme à la grande école de droit de l'université Harvard, de refaire les fondements de la loi. Je cite les morts seulement, mais je ne connais aucune tradition enseignante chez les juristes anglais qui puisse se comparer avec celle de Langdell, de Ames et de Gray¹. Et toute grande tradition enseignante, comme l'a montré en Angleterre Maitland par son ouvrage sur les trusts et les corporations?, devient inévitablement une grande tradition réformatrice. Les étudiants de tels hommes les quittent non seulement pour pratiquer, mais pour améliorer. Ils deviennent les missionnaires de nouvelles idées. Ils tentent des expériences. Quiconque étudie, par exemple, l'histoire du droit récent ne peut manquer de voir l'influence d'hommes tels que Saleilles et Duguit en France, Gierke et Kohler en Allemagne. Pour eux, le droit est une expression de la vie adaptée pour répondre à ses besoins changeants.

J'affirme donc qu'un effort conscient pour qu'une formation juridique souligne la possibilité de l'expérience accorderait, selon l'expérience déjà en notre possession, l'esprit des juristes aux nécessités implicites de leur tâche. Mais une préparation au seul droit positif est, je crois, insuffisante. L'étude de la jurisprudence fait corps avec la discipline intellectuelle que je préconise, parce que sans une connaissance de la jurisprudence, surtout sous son aspect comparé, aucun juriste, si éminent soit-il pratiquement, ne peut vraiment mesurer le sens des affirmations sur lesquelles repose son sujet. La jurisprudence est l'œil de la loi. Elle donne à la loi ses aperçus sur l'ambiance qu'elle exprime. Elle rattache la loi à l'esprit de l'époque, et plus riche est la jurisprudence d'un système donné à une époque donnée, plus le droit de ce système sera proche des besoins de son temps. La pauvreté de la jurisprudence anglaise depuis Austin mesurc

^{1.} Cf. la Centennial History of the Harvard Law School.

². Voir les articles sur la personnalité juridique dans le vol. III de ses Collected Papers.

l'incapacité de notre droit à répondre aux changements rapides de notre situation sociale. Nous n'aurions pas eu de décisions réactionnaires telles que celles de l'Église Libre d'Écosse, ou du cas Osborne, si nos juristes avaient été formés à veiller à l'importance juridique des jugements qu'ils rendent.

Et ce n'est pas tout. Comme le droit fait partie de la vie, il lui faut entrer en relations avec les aspects de la vie qui le déterminent. Nul. par exemple, ne peut adéquatement étudier le droit s'il n'a pas une connaissance intime de l'économie politique. « Le divorce actuel entre les écoles d'économie politique et le droit, écrit M.-le Juge Holmes 1, me semble prouver quels grands progrès restent encore à faire dans les études philosophiques. » Certes, nul ne peut étudier les décisions de la Cour Suprême des Etats-Unis depuis vingt-cinq ans sans se rendre compte qu'elles sont en général un effort patient pour appliquer l'à-priorisme des années 1860 à une situation que, par la nature des choses, cette époque ne pouvait envisager. Etudier les jugements de ce tribunal dans des cas tels que Lochner contre New-York 2, et Adair contre United States 3, Coppage contre Kansas 4, et Hammer contre Dagenhart 5, c'est comprendre que si les juristes se laissent imposer leurs idées économiques par les hommes d'affaires, ils ignoreront les conséquences générales d'une science économique qui ne cesse d'élargir les limites de ses connaissances. Cela n'est pas seulement vrai des Etats-Unis, où le pouvoir de révision juridique rend l'économie politique particulièrement importante. Les juges anglais formés à saisir le sens de l'organisation syndicale, qui auraient appris à comprendre, par exemple, que dans le cas Osborne contre Amalgamated Society of Railway Servants, l'Histoire du Syndicalisme de M. et M^{me} Webb a été aussi importante qu'un nombre quelconque de cas de la loi des associations indépendantes, n'auraient pas commis une telle méprise. Contrats, dommages, biens, ce sont là des catégories juridiques que peut seule expliquer leur contexte économique. Et le droit constitutionnel n'est compréhensible que comme l'expression d'un système économique auquel il doit servir de rempart. C'est Maitland qui fit remarquer que la Grande Charte est un document féodal; et les droits qu'elle confère sont lettre morte si l'on ne se réfère aux bons syndicalistes qui l'arrachèrent à un suzerain peu empressé.

Non moins urgente que leur formation est, en vue de la réforme du droit, l'organisation des juristes. Ils sont à présent bien organisés pour défendre leurs intérêts. Ils régissent les conditions d'accès à leur profession. Ils fixent presque entièrement leur niveau moral professionnel. Nul autre corps de travailleurs ne possède aussi complètement les signes de l'autonomie; et leur aptitude naturelle à une carrière politique leur donne une situation extraordinaire à l'assemblée législative. On ne peut

cependant dire que les juristes aient fait preuve d'aucun désir particulier d'équilibrer ces avantages en rendant à la communauté des services qui les justifieraient. En Angleterre, quelques petites sociétés, comme la Société de Législation comparée, arrivent à se concilier l'intérêt d'une minorité; en Amérique et dans les principaux Dominions, des corps tels que les associations du Barreau se réunissent tous les ans pendant un court moment pour manger, boire et entendre des discours solennels sur les grandes traditions du droit. Mais il n'y a pas d'effort organisé pour étudier en tous lieux et à tous moments les problèmes du droit, et pour proposer des moyens de les résoudre.

Il serait, je crois, possible de faire un grand pas vers ce but si chaque organisation juridique séparée était non seulement une association professionnelle, mais aussi une association scientifique. Si le Barreau de Manchester, par exemple, admettait ses devoirs non seulement de sociabilité, mais aussi de progrès, les juristes de cette ville devraient pouvoir, sans grande difficulté, tirer de leurs expériences accumulées des idées sur les modifications du droit. Ils auraient leurs débats publics. Ils chercheraient à résoudre, outre les problèmes juridiques généraux, les problèmes juridiques particuliers à leur ville. Un seul exemple suffira à faire comprendre ce que je veux dire. Il y a quelques années, la ville de Cleveland s'émut à la découverte d'un grave scandale judiciaire mettant fortement en relief la mauvaise administration de sa justice. Il se forma un comité pour enquêter sur tout l'état du droit criminel et sur son application à Cleveland. Deux juristes distingués de Harvard s'employèrent à analyser dans le détail la situation et à faire des propositions en vue de son amélioration, Ils aboutirent à un rapport magistral¹, et, mieux encore, à la formation d'un organisme permanent, composé en partie de turistes et en partie de profanes intéressés, qui veillerait sur l'applicajion future de la loi et en rendrait compte. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait constituer ailleurs de tels organismes. Probablement vaut-il mieux qu'ils s'en tiennent, tant qu'ils sont généraux et permanents, à la seule profession juridique, et entrent en contact avec des organes analogues d'autres professions pour échanger des connaissances et des propositions réciproques. Mais nul ne peut lire le récit de ce qu'on a fait à Cleveland sans se rendre compte qu'il s'ouvre là d'immenses possibilités à toute tentative pour faire de la réforme du droit une habitude de l'esprit juridique. Car la simple publication des statistiques judiciaires ne nous offre rien d'autre que le squelette dénudé de l'administration juridique; et restreindre les recherches à quelques juristes qui, pour une raison quelconque, ne pratiquent guère, c'est laisser inemployée une expérience précieuse.

Mais une enquête bénévole de ce genre, si estimable soit-elle, ne suffit pas. Il faut non seulement parvenir à des conclusions, mais aussi s'assurer qu'elles reçoivent du pouvoir exécutif la considération qui leur est due. Dans ce but, il devrait y avoir à mon avis au Ministère de la Justice une commission, restreinte mais permanente, qui aurait pour but l'étude des réformes du droit. Telle que je l'envisage, ses fonctions seraient triples. Elle réunirait les informations, nationales comme étran-

^{1.} Collected Papers, p. 195.

^{2.} Ut supra.

^{3, 208} U.S. 161.

^{4.} Ut supra.

^{5. 247} U. S 251.

^{6.} Ut supra.

^{1.} Criminal Justice in Cleveland.

gères, sur tous les problèmes de doctrine et d'administration légales. Elle enquêterait de temps en temps, par la création des organismes qu'elle jugerait convenables, sur des branches particulières du droit. Elle recevrait de toutes les sources appropriées des critiques, des demandes de renseignements, des suggestions sur le fonctionnement de la loi. Elle saurait par exemple par les corps qui organisent l'assistance judiciaire. pour les pauvres que le droit relatif aux cas de bâtardise doit être amendé, et elle organiserait une enquête sur les possibilités de modifications. Elle constaterait qu'une réforme pénale a été tentée avec succès à l'étranger, et enverrait un délégué étudier la valeur de la nouvelle méthode et la façon dont on pourrait l'appliquer dans son pays. Elle s'efforcerait de rassembler les résultats de tout ce qui pourrait mener à des améliorations, et de les signaler à l'attention du Ministre de la Justice. Peu à peu, je crois, elle permettait à ce dernier d'avoir un pouvoir de réglementation assez étendu qui, soumis à l'approbation finale de l'assemblée législative, rendrait possible beaucoup d'autres modifications du droit et beaucoup d'expériences juridiques plus vastes. Bien entendu, on ne saurait développer un instrument de ce genre si les fonctions juridiques de l'exécutif restent ce qu'elles sont dans la plupart des États, une combinaison de juges, d'avocats et, pour ainsi dire, de médecins consultants juridiques. Mais leur transformation en un véritable Ministère de la Justice fournirait pour la première fois l'occasion d'innovations importantes.

Il nous faut, de plus, utiliser de façon beaucoup plus créatrice que maintenant les connaissances et l'expérience du judiciaire. Là il faut procéder avec précaution; car notre effort ne doit jamais impliquer. entre le judiciaire et l'exécutif, un lien tel qu'il détruise l'indépendance du premier, base de la justice civilisée. Mais il serait possible et, à cet égard, non nuisible d'exiger des magistrats un rapport annuel sur le fonctionnement des tribunaux. Ils pourraient, là au moins, indiquer les réformes dont leurs fonctions leur a enseigné l'opportunité. Ils diraient, par exemple, qu'aucun juge siégeant au tribunal anglais des divorces ne peut s'empêcher de sentir que ce qu'on l'oblige à y faire est une insulte à son propre respect. Ils pourraient faire remarquer dans quelle mesure intolérable le système des appels fait trainer les litiges. Ils pourraient exprimer leur sentiment que les pénalités infligées à certaines catégories de crimes, aux violences passionnelles par exemple, ne correspondent pas vraiment aux torts qu'elles se proposent de punir. Je ne crois pas que leur rapport doive être plus qu'une publication de documents, mais il présenterait au Ministère de la Justice d'importantes propositions que ce dernier pourrait alors se mettre en devoir d'examiner.

Des conséquences de cet examen, les magistrats ne seraient, bien entendu, pas responsables Leur rôle cesserait lorsqu'ils auraient montré les nécessités suggérées par leur expérience. Cette indication nous est quelque peu fournie maintenant, lorsqu'un magistrat fait, par exemple, une remarque occasionnelle, ou quand il exprime dans un discours comment il comprend la solution d'un problème général. Ainsi, M. le Juge Holmes nous a dit qu'il ne voit pas d'inconvénient à abolir le droit de la Cour Suprème américaine à déclarer la législation du Congrès inconstitu-

tionnelle, quoique nous ne connaissions pas l'opinion de ses huit collègues⁴.

De même, le Président du Tribunal du Banc du Roi, en Angleterre, a commenté la méthode de nomination à la magistrature judiciaire. Mais ces méthodes sont rendues difficiles par leur caractère occasionnel; elles ne rattachent pas une expérience, si profond qu'en soit le sentiment, au moyen d'action qu'elles devraient utiliser. Ce n'est qu'en faisant de l'expérience judiciaire une suggestion cohérente et constante que nous pouvons le mieux en utiliser la sagesse.

VI

Il reste un dernier problème. Il existe, chez certains fonctionnaires exécutifs, un pouvoir quasi-judiciaire, tout à fait distinct de la sphère du droit administratif, qui soulève des problèmes importants. Le judiciaire fait la loi en rendant sa sentence sur les questions à lui soumises par des particuliers ou par l'exécutif. Comment faut-il organiser l'obéissance de l'exécutif? Il y a dans tous les États un Ministre de la Justice, ou une autorité équivalente, agissant en tant que conseiller juridique du gouvernement du moment, et qui, du côté criminel, organise la poursuite des coupables. Quels devraient être le caractère et la limite de ses pouvoirs?

D'une manière générale, le véritable problème est celui de la poursuite, surtoût en ce qui concerne les délits politiques. Tout gouvernement a la faculté de décider de ne pas poursuivre, ou de cesser les poursuites entamées. Cette faculté est-elle de nature politique ou judiciaire? Devrait-elle, dans ce dernier cas, être exercée par un homme politique tel que le Ministre de la Justice qui est forcément, par le caractère de ses fonctions, en contact constant avec le gouvernement du moment? Lui est-il possible, à la lumière de ce contact, de séparer l'aspect judiciaire de l'aspect politique de sa tâche? Ensuite, est-il préférable de confier le pouvoir d'entreprendre ou de cesser les poursuites à un fonctionnaire permanent, jouissant des garanties du Contrôleur-Auditeur général en Angleterre?

A mon avis, la solution politique est la seule possible pour la simple raison qu'il y a des genres de délits, sédition ou blasphème par exemple, sur lesquels on ne peut décider que selon le cas, et non selon le principe. Un Prosecutor General permanent ne pourrait faire de distinction entre la sédition de Lord Birkenhead et de Lord Carson, par exemple, et celle d'un groupe insignifiant de communistes révolutionnaires. Il ne pourrait agir dans le second cas sans agir dans le premier, et agir dans ce cas aurait entraîné des conséquences qu'aucun gouvernement n'était préparé à affronter. Confier ce pouvoir à un fonctionnaire permanent, c'est par conséquent risquer de lui donner un pouvoir de vie et de mort sur l'exécutif. Il est bien évident que seul un ministre responsable envers l'assemblée législative peut exercer ce pouvoir. Il doit certainement agir, s'il est avisé, sur une base politique générale; et ceci entraîne forcément une

^{1.} Collected Papers, p. 296.

^{2.} Discours à la Société Hardwicke, Times de Londres, 1 er novembre 1924.

consultation de ses collègues chaque fois que la question soulevée semble entraîner des conséquences importantes. Il peut être judicieux de poursuivre pour empêcher des perturbations prévues de croître en volume. Il peut être imprudent de poursuivre, parce que les convictions politiques aboutissent à faire des martyrs, et que les martyrs favorisent leur cause. Tous ces problèmes doivent être envisagés par l'exécutif, car ils dépenden? d'un équilibre précis de conséquences dont la nature affecte l'existence du gouvernement en toutes circonstances. Si un communiste est poursuivi pour sédition, le gouvernement sera inévitablement interpellé par ceux qui doutent de la sagesse de cet acte, et si le gouvernement est d'accord avec les interpellateurs, le remède est soit un pardon qui arrête les poursuites, soit une communication occulte quelconque avec un fonctionnaire permanent sur les fonctions judiciaires duquel on empiète pour une cause politique. La neutralité de ce fonctionnaire sera forcément faussée, dans une telle ambiance, par l'opinion qu'il affronte. Il vaut donc mieux admettre franchement que tous ces cas sont du ressort du pouvoir exécutif. Le cabinet est alors délibérément responsable de ce qui arrive, et nous n'environnons pas le problème d'une ambiance malsaine d'obscurité et de préjugé. Nous obvions à une très sérieuse difficulté : en entreprenant ces poursuites, l'esprit d'un fonctionnaire permanent peut être fort insluencé par ses opinions personnelles.

Je ne nie pas, bien entendu, les objections que comporte cette opinion. Elle peut mener à entamer ou à cesser des poursuites pour des motifs visant à autre chose que la seule application de la loi. On peut faire pression pour soustraire au châtiment des personnes influentes, et cela pour des torts qu'on ne peut considérer comme politiques. Mais on peut parer à ce danger de deux manières. La pression s'exercera dans tous les cas, quelle que soit la personne chargée des poursuites; et en faisant des questions connexes des questions de responsabilité ministérielle, nous assurons au moins qu'on peut les soumettre à la volonté de l'assemblée législative. Secondement, nous produisons l'aspect politique des poursuites à la lumière du jour. Il est inconcevable, par exemple, que le Gouvernement libéral de 1913-1914 n'ait pas discuté l'opportunité de poursuivre Lord Carson et ses amis pour avoir cherché à détourner la fidélité de l'armée. Par la méthode proposée ici, on peut facilement retrouver l'origine définie de la décision. La responsabilité en est claire, et le gouvernement du moment est appelé à justifier sa conduite.

Qu'arrivera-t-il quand on prendra des mesures pour entamer des poursuites que l'on décidera plus tard d'abandonner? Là encore, presque tous les cas importants ont un caractère politique. Nul n'aurait protesté contre l'abandon dans le cas d'Adolf Beck, pour le motif qu'un examen minutieux des archives de la police avait établi (et il l'aurait fait) la preuve d'une identité erronée. Mais que dire du cas où, par exemple, les poursuites contre M. J.-R. Campbell furent abandonnées? Il faudrait à mon avis respecter certains principes: 4° il ne devrait y avoir avec le juge ou le magistrat d'autre communication que l'annonce officielle d'un abandon probable; 2° on devrait annoncer officiellement les raisons de cet abandon; 3° il devrait être entendu que l'abandon, surtout pour les cas politiques, implique la responsabilité du gouvernement du moment; 4° le juge ou le magistrat ne devrait pas avoir le droit de refuser le retrait, sinon, il devient à la fois juge, et partie, au moins dans le premier cas; 5° tous ces cas devraient être officiellement notifiés à l'assemblée législative et au comité législatif consultatif du Ministère de la Justice. Nous avons donc là, il me semble, d'amples garanties contre ces abus de pouvoir. Le gouvernement est responsable; une certaine publicité est donnée, et l'on obtient une déclaration autorisée des motifs d'agir du gouvernement. Lorsqu'une erreur ou une injustice est commise, nous avons les moyens d'interpeller au seul lieu approprié. Je crois que cette atmosphère est infiniment préférable aux demi-lumières du régime actuel ¹.

Nul ne nie, bien entendu, l'importance essentielle de libérer autant que possible l'application de la loi de l'influence politique. Mais cela ne revient pas à dire qu'en Angleterre, par exemple, l'Attorney General « lorsqu'il se fait une opinion sur les motifs de poursuite est entièrement libre de toute influence politique 2 ». Chaque fois que le cas est, par nature, politique, l'influence politique s'ensuit forcément. Car dans ces poursuites, il ne s'agit pas d'opportunisme, et des que l'opportunisme touche aux questions politiques, nul gouvernement ne peut se soumettre à la dictature de son Attorney-General. Si tel n'est pas le cas, les lois de dédommagement ne sauraient se justifier, puisque tous ces actes interviennent nettement dans le fonctionnement de la loi par la raison précise d'opportunisme. Ils retirent aux personnes lésées des droits qu'elles possèdent selon la justice normale parce que l'exécutif juge leur abolition désirable. La seule façon de permettre à l'administration de la justice d'être libre « de toute influence politique » est de confier toute la procédure des poursuites aux mains d'un fonctionnaire permanent non responsable vis-à-vis du gouvernement du moment. J'ai déjà discuté cette opinion. L'application en est impossible du moment que l'on comprend que ces fonctions soulèvent des questions de politique. Le seul endroit où l'on puisse décider de celle-ci en fin de compte, c'est dans la salle de l'assemblée législative. Un fonctionnaire permanent qui poursuivrait un homme politique d'importance selon un statut d'Édouard III a contre les pillards d'outre mer susciterait certainement des discussions au Parlement, et si celui-ci jugeait son action impolitique, elle censurerait son acte. Mais dès que cela se produirait, une fonction de caractère prétendûment judiciaire se mèlerait sans aucun doute à une autre dont on pourrait mettre en doute l'incidence politique absolue. L'effet de cette incidence serait funeste à tout fonctionnaire non politique. Il hésiterait à agir dans le cas analogue suivant. Il le jugerait non par ses caractéristiques, mais par les difficultés que lui attireraient ses conséquences. Il ne serait protégé contre ces difficultés par aucun manteau ministériel recouvrant ses actes. Sa situation serait intenable. Il serait attaqué sans pouvoir convenablement se défendre, et il faudrait vite renoncer à la fiction suivant laquelle ses fonctions ont un caractère judiciaire. Car dès qu'il commencerait à s'expliquer, on s'apercevrait qu'il agit pour des motifs politiques, et il se révèlerait comme une

^{1.} Sur toute cette question voir la discussion sur le cas Campbell à la Chambre des Communes, Parliamentary Debates, 5° série, vol. CLXXVII, n° 128, 8 octobre 1921, pp. 381 et suivantes.

^{2.} Cf. les remarques de Sir R. Horne dans la discussion citée à la note précédente, p. 301.

^{3.} Ge fut le cas de M. George Lansbury en 1913.

section de l'exécutif avec lequel les relations sont défectueuses. La pureté de l'administration judiciaire ne se trouve pas dans la théorie de Sir Robert Horne: car ses résultats se contenteraient de dissimuler à la vue du public la consultation qui doit avoir lieu et les propositions inévitables dans tout système. Et nul ne se persuadera que les dissimuler est prouver leur disparition, quand l'analyse la plus élémentaire en révèle l'importance essentielle.

CHAPITRE IX

L'ORGANISATION INTERNATIONALE

J'ai déclaré dans un chapitre précédent de ce livre que l'échelle de la civilisation moderne a fait de l'État national et souverain un expédient organisé dont le manque de sagesse politique et le danger moral sont évidents. Nous sommes poussés à l'expérience internationale par les faits qui nous environnent. Nous avons été amenés à reconnaître l'interdépendance économique des États. Nous en sommes venus à constater qu'en dehors des questions purement intérieures, la seule méthode susceptible de conclure des accords internationaux satisfaisants est un arrangement selon des règles communes. L'expérience de ce qu'a entraîné un conflit mondial semble avoir convaincu les meilleurs de cette génération que la mise hors la loi réelle de la guerre est la seule possibilité autre que le suicide. De plus, nous avons compris que la politique englobe l'économie politique, et que les conséquences d'un marché mondial sont le règlement commun des questions d'intérêt commun soulevées par le fait de ce marché. En d'autres termes, puisque des problèmes tels que la production de matières premières, les tarifs douaniers ou l'émigration affectent le monde dans son ensemble, nul État ne peut être sa propre loi ni établir les règles qui prévalent à leur égard. Il faut admettre un gouvernement international d'un genre quelconque chaque fois qu'une fonction d'État déterminée empiète sur la vie commune des États.

C'est bien entendu ce sentiment qui amena à inclure dans le Traité de Versailles le Pacte de la Société des Nations. Je n'ai pas besoin de démontrer — la conviction est, sur ce point, générale — que l'efficacité de la Société dépend pour une large part de ceux qu'elle renferme; que, en conséquence, l'absence d'Etats tels que la Russie et les États-Unis est funeste à la réalisation convenable de ses buts. Et je n'ai pas besoin de m'étendre sur la question purement technique de savoir si la Société est juridiquement un super-État ou une simple association de nations souveraines. Pour ma part, je crois qu'elle est inévitablement vouée à prendre la première forme, et que ce trait apparaîtra à mesure qu'elle fonctionnera mieux. Car elle a, de fait, le pouvoir de lier ses membres ; et il existe déjà des sphères d'activité du ressort de son autorité où il est, sinon impossible en théorie, du moins extrêmement difficile en pratique d'éluder les obligations qu'elle impose. Mais la notion que la souveraineté d'Etat dans les affaires internationales est, à la vérité, désuète, tourmente encore une génération enflammée par la fièvre des préjugés nationaux ; et il est

à la fois plus sage et plus utile d'aborder le problème de l'organisation

internationale d'un angle différent.

Cet angle est la discussion des fonctions qu'elle doit exercer et les organismes nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. En analysant leur nature, nous aurons plus de chances de saisir le caractère de ce qui concilie nationalisme et civilisation qu'en nous engageant dans la dissection d'idées purement abstraites. Dans l'ensemble, les questions d'intérêt commun de la civilisation moderne peuvent se diviser en trois catégories générales : problèmes politiques, problèmes économiques, problèmes sociaux. Je ne veux pas dire, bien entendu, ni que ces catégories sont complètes, ni qu'elles ne se confondent pas, assez souvent, les unes avec les autres. Mais en général, la grande majorité des questions à résoudre se classent assez raisonnablement dans l'une d'elles. J'essaierai de dresser la liste des principaux sujets rentrant dans chacune d'entre elles et d'indiquer leur portée générale. On peut cependant faire une observation d'ensemble. Il y a nombre de problèmes dont l'incidence concerne surtout deux ou trois États, où l'intérêt international général est à la fois limité et lointain, par exemple l'œuvre internationale du Danube. On peut toujours confier la solution de ces problèmes aux principaux intéressés à deux conditions : la voie menant à cette solution doit demeurer publique, et son essence et son application doivent être soumises à l'approbation et au contrôle de l'autorité internationale générale. C'est dire que la Société des Nations n'a guère de chances de devenir un État au sens ordinaire du mot. Elle s'occupera moins d'administrer par elle-même que de proposer ou d'accepter des solutions qui seront appliquées par d'autres. Elle sera donc plutôt une source de principes qu'un agent d'exécution; cependant, il faudra la considérer comme l'ultime réserve de forces de la société, d'où l'action précise jaillit en dernier ressort.

 Π

Je commence par les fonctions politiques de la Société des Nations, et d'abord par celles dont la portée internationale ne fait aucun doute. Il est clair:

1º Que tous les traités doivent être enregistrés par la société, quelle qu'en soit l'étendue et la nature C'est nécessaire non seulement à cause de leur effet possible sur d'autres États qui, du fait de l'enregistrement, peuvent formuler des observations sur leur teneur devant la Société, mais aussi parce que le secret des arrangements internationaux est fatal à l'atmosphère de la paix. De plus, il y a certains types de traités nuisibles a priori que la Société a le devoir d'invalider. Par exemple, les traités par lesquels un État s'engage dans une alliance militaire avec un autre, comme la France avec la Russie en 1914, sont indéfendables. Bien entendu, je ne prétends pas que l'enregistrement obligatoire suffira à prévenir les arrangements secrets. Mais si seuls les traités enregistrés publiquement et approuvés internationalement sont sanctionnés par la société, la révélation de l'existence de clauses secrètes diminuera la portée de telles clauses. Si les termes précis de l'entente franco-anglaise de 1904 avaient

été publiés dès l'origine, il eût été beaucoup plus difficile de créer l'ambiance de la guerre de 1914. Le mystère engendre le soupcon, et le soupcon nourrit la crainte. La publicité obligatoire a pour résultat de rejeter la responsabilité d'une offense grave sur des puissances qui, même dans l'atmosphère actuelle, n'aiment point braver l'opinion hostile. Et cette publicité permet cette clause nécessaire : un traité ne serait considéré comme valide que trois mois après sa publication par la Société. Car ainsi nous avons une période pendant laquelle les États affectés par les arrangements nouveaux peuvent protester le cas échéant. Voilà un sujet d'appel légitime au Conseil de la Société.

2º Frontières. — L'autorité de la Société devrait toujours être invoquée pour la fixation des frontières. Là où les États intéressés sont d'accord à ce sujet, le rôle de la Société ne peut être qu'approbateur. Quand le problème, tel que le problème Germano-Polonais, peut prêter à discussion, l'autorité de la Société seule peut découvrir une solution suffisamment impartiale. De plus, ce n'est qu'au moyen de la société qu'a des chances de s'organiser le système des zones neutres grâce auxquelles nous pouvons espérer éviter les difficultés nées de considérations stratégiques. Prenons, par exemple, un territoire nettement allemand comme la Rhénanie. C'est sans aucun doute une source de danger pour la sécurité française à cause des possibilités qu'elle offre à un envahisseur. Si l'on pouvait la neutraliser au sens militaire, ni les intérêts politiques, ni les intérêts économiques de l'Allemagne n'en souffriraient. Mais pareille démilitarisation ne peut s'effectuer que par l'intermédiaire d'une autorité impartiale. En règle générale, le tracé des frontières, comme les Balkans, suppose la prise en considération de données sociales et nationales dont l'interprétation varie selon l'État qui interprète. C'est la Société des Nations qui garantit le mieux que les changements effectués seront raisonnables. A la vérité, la garantie n'est pas complète car le plébiscite en Silésie fut notoirement violé par la solution même de la Société. En général, la Société doit se donner cette règle que toutes les frontières qui tentent de résoudre des problèmes d'affinités ethniques doivent être fixées à la majorité, et le vote doit avoir lieu avec autant de garanties de secret qu'une élection générale en Angle-

3º Désarmement. — En théorie, la solution du désarmement est celle qui ne laisserait à chaque État que les forces armées nécessaires à la police intérieure; en pratique, à l'heure actuelle cette solution est une utopie, mais notre expérience de la course internationale aux armements nous a déjà donné quelques claires leçons. Elle nous a montré que la préparation à la guerre ne nous garantit pas contre elle, qu'au contraire la préparation est le prélude inévitable de la guerre. L'histoire de la rivalité navale anglo-allemande est à cet égard concluante. Sans accord sur une méthode de défense approuvée par la Société, dont le respect serait la condition nécessaire pour rester membre de la Société, il n'existe pas de protection convenable contre l'atmosphère de soupçons née de la faculté d'armer sans contrôle. Quels principes de contrôle voit-on ressortir de notre expérience récente? Ils me paraissent être au nombre de cinq. 1º Un état ne devrait pas être autorisé à maintenir la conscription. La préparation militaire de la population adulte équivaut à une invitation pour un Etat puissant à se servir de ses forces pour

étendre son influence. Il est clair que le rapport entre le nombre des citoyens français et le nombre des citoyens allemands fut, dans l'atmosphère de la conscription, une des causes qui contribuèrent à la guerre de 1914. L'entretien d'une armée purement professionnelle tend à démilitariser les habitudes de l'ensemble de la population. Il s'ensuit naturellement que des troupes sans soldes comme l'armée territoriale britannique devraient aussi être interdites. 2º La fabrication des armements navals ou militaires devrait être un monopole d'État. Tous ceux qui connaissent intimement l'histoire des armements avant 1914 avant à quels désastres mène la faculté laissée à l'entreprise privée de vivre de l'esprit belliqueux qu'elle peut développer au sein des gouvernements; et même après la guerre, les nouveaux États créés par la paix de Versailles se trouvent entraînés, par les vices inhérents au système, dans une atmosphère analogue. La fabrication des munitions fut interdite en Autriche par le traité de Trianon; il semble pourtant qu'on y a fabriqué des armements pour le compte des États successeurs aujourd'hui indépendants. 3º En outre, il est nécessaire d'interdire la fabrication de certains types d'armements comme les gaz toxiques. Dans l'idée de civiliser la guerre, se cache une ironie aussi sauvage que celle de Swift. Mais quiconque a pu voir les effets des gaz asphyxiants ou du bombardement des villes ouvertes, surtout par avion, sait bien qu'ils nous ramènent à l'état barbare. Et les progrès de la science rendent toujours plus désastreuses les conséquences d'une telle pratique. La question est devenue assez sérieuse pour affecter tout l'avenir de la race humaine; car si l'on ne met bon ordre à cette faculté d'invention, si l'on laisse au chimiste une trentaine d'années pour perfectionner ses découvertes, la guerre aura pour effet de réduire la civilisation à une simple boucherie. 4º Il faut arriver entre États à des échelles d'armements basées en partie sur la population, en partie sur le volume et la sphère du commerce à défendre. Une telle limitation des armements autorisés ne diminue pas sérieusement les possibilités de guerre, elle réduit tout au plus le coût de la guerre en temps de paix. Mais elle présente le grand avantage de rendre publique l'échelle de la défense; et le résultat de cette publicité est de diminuer. les soupçons dangereux doù naît l'ambiance guerrière. Elle libère les deniers publics pour des desseins pacifiques, et c'est là une conséquence d'importance illimitée, surtout dans le domaine de l'instruction publique. 5º Il est essentiel qu'une base navale ou militaire ne puisse s'établir sans l'approbation spéciale de la Société. La fortification de l'Ile d'Héligoland par l'Allemagne ou de Singapour par la Grande-Bretagne soulèvent des questions qui débordent le cadre national. Si Lord Salisbury avait prévu l'avenir de l'île d'Héligoland, jamais il ne l'aurait troquée pour Zanzibar; et le Japon voit en Singapour fortifié une mesure contre sa sécurité. Si les Etats à possessions lointaines doivent multiplier les fortifications de par le monde, il est évident que les voisins devront leur rendre la politesse, et nous serons menacés d'une nouvelle forme de course aux armements, mais moins périlleuse que celles du passé. S'il

existe de bonnes raisons de créer une base navale à Singapour, la Grande-Bretagne doit pouvoir les exposer devant le tribunal indépendant. Lui laisser le pouvoir final de décider, c'est violer, ab initio, tous les principes d'organisation internationale.

Une fois admis que le désarmement est l'affaire de la Société des Nations, il devient important d'assurer l'observation de ces principes. Il est clair qu'aucun gouvernement ordinaire ne pourrait espérer embrasser les problèmes auxquels ils donnent naissance. Ils supposent l'existence d'un corps d'experts permanents qui feront de temps en temps à la Société un rapport sur l'application de ces principes. Pour rédiger ces rapports, ils doivent avoir un droit d'inspection, et pour inspecter, ils doivent avoir le droit d'entrée. La Société doit donc avoir, au-dessus de son comité exécutif, une commission du désarmement chargée de la surveillance de ces fonctions. Ce sera une commission d'enquête, non d'action; elle se contentera de faire ce que ses dirigeants l'autoriseront à faire. Et un tel corps au sein de la Société des Nations servira ce type d'autorité administrative qu'il faudra bien créer pour nombre d'autres fins. Ce sera l'œil de la Société. Ses observations seront indépendantes des renseignements à elles fournis par les États qui pourraient être intéressés à esquiver leurs obligations. Je ne dis pas que cette commission empêchera les fraudes, pas plus que le code criminel ne prévient les meurtres. Du moins servira-t-elle de sauvegarde 1.

4º Traitement des minorités ethniques et religieuses. — Un des problèmes importants qui surgit d'une manière aigue au xixe siècle et qui fut renforcé par les stipulations du Traité de Versailles est dû à ce qu'aucune limite géographique, quel qu'en soit le tracé, ne peut donner l'autonomie territoriale à chaque groupe de gens prétendant à des caractéristiques particulières; et du point de vue économique, cette séparation ne serait pas non plus à désirer. Il est donc important que l'on garantisse aux minorités les droits sans lesquels, comme j'ai cherché à le montrer précédemment, une vie créatrice est impossible. L'insertion d'une déclaration des Droits dans une constitution ne suffit pas. En Pologne, en Roumanie, en Hongrie et en Yougoslavie, jamais l'égalité n'a existé devant la loi, et l'on n'a pas tenté d'en garantir l'existence. La seule façon de la rendre réelle et de donner à ces minorités la protection de la Société. Les droits à assurer varient naturellement selon les États. Dans certains pays, lls exigent une protection linguistique: les Allemands ne veulent pas être contraints à parler le tchèque ou le polonais. Dans d'autres. c'est la protection religieuse qui importe : les Juifs roumains ne veulent pas être exclus des universités parce que leur religion diffère de celle de la population dans son ensemble. Ce qui semble en général nécessaire. c'est d'établir le droit d'une minorité à protester auprès de la Société contre le traitement qu'elle subit, le devoir de la Société étant, en conséquence, de faire une enquête sur les protestations qui semblent fondées. Cette enquête devrait entraîner, après les dépositions, des recommandations, et l'adhésion à la Société devrait impliquer pour chaque État auquel ces recommandations doivent être envoyées l'obligation de les prendre en considération dans le principe et dans le détail.

^{1.} Cf. H. N. Brailsford, The War of Steel and Gold, chap. II, p. 88. Les révélations relatives à l'activité de M. Shearer, à Genève, en 1927, montrent le caractère permanent du mal. Voir le Times de Londres d'octobre 4929.

^{1.} Ceci est bien entendu prévu par l'article IX du Pacte de la Société.

La Société peut-elle obliger un État qui les écarte à respecter ses recommandations? Ceci semble être pour le moment impossible si doit en découler la guerre. Mais elle pourrait insister pour que tout État qui manque délibérément à les appliquer soit soumis à un boycottage économique. On pourrait l'empêcher de contracter des emprunts étrangers; ses valeurs pourraient être rayées des listes des Bourses étrangères; et dans les cas extrêmes, on pourrait entraver son commerce avec l'étranger. Le suspendre dans sa qualité de membre est aussi une pénalité utile, car on proclamerait ainsi que la puissance récalcitrante a défié l'opinion

publique mondiale.

Il est intéressant de savoir quand le traitement des minorités, d'une question intérieure, devient pour la Société un problème à prendre en considération. Supposons par exemple que l'Égypte ou l'Inde s'adressent à la Société comme l'Irlande s'est adressée à la Conférence de la paix en 1919. Supposons que les Philippines, ou Haïti, ou Saint-Domingue réclament l'assistance de la Société pour ce qu'elles considèrent, à tort ou à raison, comme de mauvais procédés des États-Unis. Dans ce cas, quel est le devoir de la Société? Il faut d'abord poser une question. Que fautil entendre par un appel de l'Égypte ou de l'Inde? Évidemment, une association minoritaire mécontente n'a pas le droit de se faire entendre; elle doit, comme elle le peut, devenir une majorité de la communauté qu'elle cherche à représenter. Par appel officiel, il faut, je crois, entendre appel d'une majorité des membres représentant la minorité en question dans l'assemblée élue de l'État donné. Si elle se plaint d'oppression, le devoir de la Société sera d'enquêter sur les griefs qu'elle allègue. La seule thèse contraire à cette opinion est celle qui se base sur le prestige. L'Angleterre, en 1919, n'aimait pas l'idée d'une enquête étrangère sur ses relations avec l'Irlande; les États-Unis veulent donner l'indépendance aux Philippines à une époque de leur choix. Mais une thèse basée sur le prestige est, je crois, indéfendable. Comme l'a dit Sir Henry Campbell-Bannermann, aucun peuple n'est assez vertueux pour commander à un autre; et si les représentants élus de ce dernier s'assemblent pour protester contre leur suzerain, il existe au moins un cas d'enquête prima facie.

Dans ce cas, le devoir de la Société me semblerait être de faire une enquête indépendante. Il est évident que toutes ces enquêtes doivent être ad hoc, et doivent prendre la forme de recommandations générales de caractère non obligatoire. Nulle société des Nations qui ordonnerait à l'Angleterre de quitter l'Inde, ou au Japon de renoncer à la Corée, ne pour rait faire accepter ses vues; le plus qu'elle puisse tenter, c'est de publier des conclusions et des propositions. Et si ce travail est bien fait, il sera difficile à un gouvernement de résister à l'évolution de l'opinion publique que causera ce rapport. De plus, il servira à une autre fin utile. La moitié des difficultés qui régissent le monde moderne provient de notre ignorance des affaires extérieures; et la plupart des connaissances que nous croyons posséder est en fait un système de suppositions tirées de rapports tendancieux. Des Anglais croient naturellement que l'Inde est bien gouvernée parce que gouvernée par eux; les Indiens croient, non moins naturellement, que leur exclusion de la direction suprême est une cause de mauvais gouvernement. Seule, une enquête véritablement impartiale peut ouvrir les uns au point de vue des autres. Mais il importe que l'enquête soit véritablement impartiale. Il est inutile d'envoyer un catholique romain enquêter sur la façon dont la Hongrie traite ses minorités, ou un juriste anglo-indien rendre compte de l'avenir des Philippines. Nous aurons sans doute partialité et erreur, mais la Société doit s'efforcer de les réduire au minimum.

5º Traitement des peuples arriéres. - Le problème des races assujetties est lié d'assez près au problème des minorités. Là, la Société a déjà reconnu une part de responsabilité en insistant sur le système des mandats pour les colonies et les territoires qui, en conséquence de la guerre de 1914, ont été confiés aux vainqueurs. L'article XXII du Pacte de la Société a établi certains principes de gouvernement. Ces territoires sont divisés en trois groupes principaux. Dans le premier, dont l'Irak et la Palestine sont des exemples, on admet que la communauté a « atteint un degré de développement qui permet de reconnaître leur existence en tant que nations indépendantes », mais ils doivent recevoir les conseils et l'aide de la puissance mandataire en ce qui concerne leur administration. Celle-ci peut en somme les considérer comme un protectorat temporaire. Dans le second groupe, le territoire devient l'équivalent d'une Colonie de la Couronne britannique sans institutions représentatives. La puissance mandataire garantit la liberté religieuse. Elle promet de faire respecter l'interdiction de l'esclavage et du commerce des esclaves, du commerce des alcools et de la vente des armes, et de protéger les intérêts des indigènes dans toutes les transactions foncières. Elle s'engage à n'établir ni fortifications, ni bases navales et militaires; de ne pas exercer au maniement des armes les indigènes plus qu'il n'est nécessaire pour la police et la défense du pays. Elle assure aussi la liberté du commerce. Le Togo et le Cameroun sont des exemples de ce genre de mandats. Le troisième groupe renferme des territoires qui, soit à cause de leurs petites dimensions, comme le Nauru, soit à cause de leur population clairsemée, comme l'Afrique du Sud-Ouest, sont intégralement absorbés par les possessions de la puissance mandataire et sont soumis aux lois qu'il lui plaît de décréter. Dans les trois groupes, la puissance mandataire doit rédiger un rapport annuel de son œuvre pour la Société; et celle-ci a institué une Commission permanente des mandats comprenant neuf membres, dont cinq font partie d'etats non mandataires et quatre d'États mandataires, afin de surveiller de près le fonctionnement de ce système. De plus, aucun des membres qui siègent au nom des États mandants ne doit être au service des gouvernements intéressés.

Nul ne peut nier que ces principes représentent en général un grand progrès sur les méthodes proposées jusqu'ici pour gouverner les races indigènes. Qu'on les compare à ceux qu'implique la pénétration du continent africain¹, par exemple, et l'on comprendra que l'on a créé la possibilité d'une nouvelle atmosphère. Mais, peut-on ajouter, il y a encore un vaste abîme entre les principes ébauchés et les mesures prises pour en assurer l'application. Le rapport annuel est fait par la puissance mandataire, c'est-à-dire que l'etat à surveiller affirme de temps en temps qu'il s'est bien conduit; et l'attitude de l'Afrique du Sud à l'égard de la révolte

^{1.} Cf. L. S. Woolf. Empire and Commerce in Africa; Norman Leys, Kenya.

Bondelwarts amènera la plupart des observateurs indépendants à se demander si ces rapports constituent la meilleure façon d'atteindre le but visé. Il y a en fait deux manières tout à fait évidentes d'y suppléer. Il faudrait d'abord accréditer auprès de chaque territoire sous mandat de la Société un commissaire qui agirait là-bas comme son ambassadeur. Il devrait toujours appartenir à un État différent de l'État mandataire. Il aurait pour mission de veiller sur son œuvre, et d'en rendre compte à la Société en toute indépendance. Tous les règlements édictés par la puissance mandataire seraient soumis à son approbation, et en cas de désaccord seraient confirmés ou infirmés par la Commission permanente des mandats. S'il survient des troubles, tels que la révolte Bondelwarts, il aurait pour mission de faire une enquête judiciaire indépendante et d'en rendre compte à la Société aussi rapidement que possible. Il devrait luimême parler la langue courante du territoire et avoir un personnel indépendant qui parlerait les dialectes des différentes peuplades. Par là, la Société posséderait un frein indépendant et permanent à l'œuvre des puissances mandataires; les objections qu'elle ferait ne se baseraient pas surtout, comme maintenant, sur ce que ces dernières ont jugé bon de lui dire. Elle pourrait vraiment enquêter sur les dissenssions, tandis qu'à présent, si elle voulait le faire, la plupart des témoignages appropriés auraient déjà disparu. Les morts indigènes, comme les autres hommes, ne peuvent point parler. Ajoutons que rien n'empêche d'étendre le système des mandats à tous les territoires surtout peuplés d'indigènes. Toutes les raisons militant en faveur du contrôle du Togo par la Société en font autant pour le contrôle du Kenya par la Société; et le Pacte prévoit déjà la facilité de cette extension 1.

Ce système d'inspection est, à mon avis, de la première importance. mais ne suffira pas à garantir son efficacité. Non moins importante est la qualité du personnel engagé pour l'administration des mandats. La Société ne peut, bien entendu, surveiller les nominations faites par une puissance mandataire dans son service colonial; mais elle peut, en cas de besoin et après enquête appropriée, exiger des mesures disciplinaires contre les personnes ainsi nommées, y compris leur révocation. Elle peut de plus insister pour que nul ne soit nommé à une fonction sans une préparation convenable en matière d'ethnologie, et une aptitude à parler la langue du pays à administrer. Les recherches ont clairement montré que l'aptitude à comprendre les coutumes indigènes est essentielle à une bonne administration, et seul un génie peut espérer les apprendre sur place par la pratique 2. Il importe, de plus, de veiller à ce qu'aucun colon blanc occupé au commerce ne possède d'attributions judiciaires. Il est là pour faire fortune, et l'histoire du commerce dans ces pays a fait apparaître qu'on ne peut se fier au commerçant pour rendre justice à l'indigène. Et autant que possible, on ne devrait pas admettre le travail forcé; les particuliers ne devraient jamais engager l'indigène pour une période en le contraignant à un travail particulier. La chose est différente lorsqu'il

s'agit de travaux publics tels que la confection des routes. Mais la règle générale suivant laquelle le travail utilisé doit être un travail normalement payé est un principe fort important.

6° Agressions, Guerres et Différends. — La valeur de la Société des Nations dépend évidemment de son pouvoir d'empêcher la guerre. Examinons les stipulations déjà faites dans le Pacte pour le règlement pacifique des différends. Chaque membre protège d'abord le territoire et l'indépendance réelle de tous les autres membres de la Société contre des agressions extérieures; et le devoir du Conseil de la Société est de donner des avis sur les méthodes d'application de cette obligation 1. La guerre, ou la menace de guerre, est en second lieu du ressort de la Société, que ses membres en soient affectés ou non, et quand cette éventualité se produit, le Conseil est immédiatement convoqué. Chaque membre de la Société a le « droit amical » de soumettre à l'attention soit de l'Assemblée, soit du Conseil, les circonstances de nature à troubler la paix internationale 2. En cas de différend entre membres de la Société, ils acceptent, si la dispute semble susceptible d'arbitrage ou de règlement juridique, de soumettre le problème à un règlement de cet ordre si les voies diplomatiques ordinaires échouent; et ils acceptent de ne pas avoir recours à la guerre avant les trois mois suivant l'arrêt rendu, l'arrêt devant être prononcé au maximum six mois après que le différend a été soumis au Conseil 3. Les membres de la Société acceptent d'appliquer les termes d'un arrêt de bonne foi, et un manquement entraîne une action du Conseil contre les membres récalcitrants 4. Pour les buts de cet arbitrage, une Cour de Justice Internationale permanente est créée s.

Mais le fond de la question comporte évidemment les différends que les membres de la Société ne sont pas disposés à soumettre à l'arbitrage. Dans ce cas, les membres acceptent de soumettre la question au Conseil, et cette soumission se fait lorsqu'une des parties du différend en donne notification au Secrétaire général de la Société. On prépare alors une enquête complète, et le Conseil cherche une solution. S'il échoue, il fait, soit à l'unanimité, soit à la majorité, un rapport de ses conclusions et de ses recommandations; et les membres dissidents ont le droit de publier un rapport de la minorité, Si le rapport du Conseil est rédigé à l'unanimité et si l'une des parties l'accepte, les membres de la Société s'engagent à ne pas faire la guerre à cette partie. Si l'unanimité ne se fait pas, les parties restent libres d'agir individuellement. Le Conseil, n'agit pas si le différend est de nature privée et non internationale; et il fait, s'il le juge bon, renvoyer le différend à l'Assemblée du Conseil, qui alors agit à sa place et avec ses pouvoirs aussi longtemps que les États membres du conseil et une majorité de l'assemblée s'unissent pour le rapport. Dans toutes ces décisions, bien entendu, les parties intéressées ne votent pas 6.

Telle est déjà la loi de la Société, obligatoire pour ses membres, et

^{1.} Article XXIII, Clause (b) «... Les Membres de la Société... s'engagent à assurer un traitement équitable des habibants indigènes des territoires qu'ils gouvernent ».

^{2.} Cf. les remarques de W. H. R. Rivers dans The Depopulation of Melanesia, et les remarques, passim, de Sir F. Lugard dans son grand ouvrage, The Dual Mandale in Tropical Africa.

^{1.} Article X du Pacte.

^{2.} Article XI du Pacte.

^{3.} Article XII du Pacte.

^{4.} Article XIII du Pacte.

^{5.} Ibid., article XIV.

^{6.} Article XV du Pacte.

avant de discuter sur sa méthode d'application, il est peut-être bon de voir jusqu'où elle nous lie. Le Pacte prévoit pour le règlement des différends un mécanisme qui ne soulève pas les problèmes ardus de-prestige; surtout il rend justiciables en permanence les problèmes posés par les traités ou par le droit international. Il contraint à régler les différends non justiciables lorsque le Conseil est unanime, mais il laisse la porte encore ouverte à la guerre en cas de désaccord du Conseil. Nul ne peut nier, je crois, qu'une œuvre d'une certaine importance est déjà effectuée par ces stipulations. Certes, les questions pendantes entre la Finlande et la Suède sur les îles d'Aland, et entre la Yougoslavie et l'Albanie sur leur frontière septentrionale ont été réglées promptement par ce moyen. Cependant, le conflit qui s'est élevé entre la Grèce et l'Italie pendant l'été de 1923 et a abouti au bombardement de Corfou par les Italiens prouve que l'utilisation de ces stipulations n'est pas facile. Sanctions mises à part, elles ont nettement besoin d'être renforcées surtout dans le sens d'une définition des difficultés à juger, et d'une caractérisation de l'agresseur en cas de conflit. De plus, ces stipulations ne lient pas les États non membres de la Société, et la position de deux d'entre eux, l'Amérique et la Russie, peut être décisive dans l'avenir de la civilisation.

Examinons ces points séparément. Il importe, je crois, dans l'intérêt de la paix de souligner par les règlements de la Société qu'il n'existe pas de différend que ne puisse régler soit une cour de justice internationale, soit l'arbitrage. Car dès qu'une nation-État prétend qu'une question donnée affecte son honneur et ne peut être soumise à une juridiction internationale, elle adopte en fait la même attitude mentale que le protagoniste d'un duel privé. L' « honneur » autrichien n'a pas été défendu, en 1914, par sa guerre contre la Serbie, l'« honneur » italien n'a pas été défendu en 1923 par le bombardement de Corfou. Dans chacun des cas, on a éludé les questions véritables en les environnant d'une ambiance malsaine de prestige qui a empêché de les étudier selon les faits qu'elles impliquaient La conception qu'une nation-État qui ou bien commet des injustices, ou bien se croit maltraitée, peut faire sa propre loi, représente une croyance aussi désuète et beaucoup plus dangereuse que celle selon laquelle une insulte à l'aristocrate du xviiie siècle ne pouvait se venger que par le sang. « L'honneur national, comme l'a bien dit M. Veblen, se meut dans le royaume de la magie et touche aux frontières de la religion 1. » Car nul ne croit sérieusement qu'une personnalité corporative outragée redevienne intacte par un des moyens que renferme le code de procédure diplomatique. L'homme moyen ne sait pas même en général qu'il a été outragé avant qu'on fasse appel à son patriotisme par des méthodes perdant souvent de vue les faits qui, soi-disant, constituent un outrage. Et si l'honneur, mécontenté par les formes, se retourne vers la guerre, l'homme moyen peut en payer la pénalité à un prix disproportionné au péché originel.

Je crois donc nécessaire de définir la juridiction de la Société sur les différends d'une manière beaucoup plus générale qu'actuellement. 1° Elle ne doit pas seulement avoir droit de justice, comme maintenant, dans les

1. VEBLEN The Nature of Peace, p. 29.

différends susceptibles de décision légale, ou par arbitrage accepté, ou par un règlement par décision unanime du Conseil de la Société. 2º Elle doit supposer que tous les différends sont de sa compétence, et que toute décision, même fixée par une simple majorité, doit être acceptée par les parties parce que cette décision, même considérée comme injuste par l'une ou par les deux, est, selon la leçon de l'expérience historique, préférable à une décision résultant d'une guerre. Cette dernière ou bien n'est pas une décision, ou bien, en mettant les choses au mieux, n'entraîne la prospérité que d'un petit groupe dans l'État victorieux, au détriment de la grande majorité de ses citoyens. Le droit de juridiction universelle de la Société est donc élémentaire. Il reste alors la question d'organiser ses pouvoirs plutôt que de les étudier.

Il faut ici noter un point important Si le règlement devient obligatoire, objecte t-on, deux grandes sphères de conflit surgissent aussitôt. 1º Il y a des problèmes rattachés au Traité de Versailles dont le règlement actuel est forcément temporaire. La constitution présente de la Société, surtout en consacrant par l'article X les frontières actuelles des nations-États, fixe définitivement une injustice évidente; et beaucoup de nations-États, plutôt que de se soumettre à la justice, désieraient la Société et risqueraient la guerre. 2º ll y a aussi des problèmes, tels que l'admission des Japons en Australie ou des Indiens en Kenya, que l'on peut régler sur le papier par l'arbitrage; mais dans les deux cas, les races blanches lutteront, quels que soient les risques, contre un règlement contraire à leurs opinions et imposé du dehors. Aucun de ces points de vue n'est, à mon avis, soutenable. Quiconque lit le Traité de Versailles ne peut douter qu'il soit, en maint endroit, empreint d'injustice. Mais nul ne peut nier non plus qu'on ne puisse remédier à ces injustices par le système esquissé ici, et que, d'autre part, ce soit le moins du monde en faisant la guerre qu'en pourra y remédier. S'il y a des injustices, du point de vue des frontières des États, on peut y parer de diverses façons. Si les difficultés sont de nature économique, comme lorsqu'un atat se trouve dénué d'ouvertures sur la mer par la révision des frontières, on peut s'accorder pour utiliser, aux termes d'un accord, le port maritime le plus proche. Si les difficultés sont de nature stratégique, on peut en sortir en établissant des zones neutres. Si elles ont trait à la conduite à tenir vis-à-vis d'une minorité nationale ou religieuse, les principes déjà énoncés plus haut deviennent valables. Il deviendra naturellement indispensable d'amender l'article X en permettant sa révision sur des bases mutuellement admises; tel qu'il est, il représente les passions d'une époque de guerre. Mais lersque ces passions s'éteindront, il y aura place pour un amendement dans les limites du Pacte de la Société; et cette méthode est certainement préférable à l'utilisation d'une force que l'on ne peut confiner à aucun objectif précis et déterminé.

Si donc tous les différends doivent être du ressort de la Société, comment définir une agression impliquant son intervention? Il y a à mon avis, trois sortes d'actes qui rendent possible la désignation de l'agresseur. 1º Un État qui refuse la juridiction de la Société est agresseur. 2º Un état qui, ayant accepté la juridiction, refuse le règlement édicté par la Société est agresseur. 3º Un État qui, selon le premier ou le deuxième cas, emploie la période précédant l'intervention de la Société

à se préparer à la guerre en augmentant ses armements et ses effectifs devient par là agresseur Dans tous les cas, la Société doit exercer contre les puissances qui se rangent dans une de ces catégories toute l'autorité dont elle dispose.

Il se pose là une question générale qu'il faut traiter avant de discuter les moyens de faire respecter l'autorité de la Société. Le problème présente donc deux aspects. Il y a d'abord la question de l'attitude vis-à-vis des Etats non membres de la Société. Pour un temps au moins, l'Amérique ne fera pas partie de la Société. Qu'adviendra-t-il si elle se mêle à une crise japonaise susceptible d'aboutir à une guerre? A mon avis, la réponse est nette. Comme à toute autre puissance, la Société doit offrir à l'Amérique son arbitrage. Son refus de s'y soumettre doit être alors tenu pour un acte d'agression tout aussi délibérément que s'il venait de l'Angleterre, de la France ou de l'Italie. Car les conséquences d'une guerre américano-japonaise ne peuvent se limiter aux adversaires; et l'État qui lutte doit être formellement averti qu'il lutte à ses risques et périls. Si l'on objecte que le Canada ou l'Australie, dans ce conflit, refuseraient d'accepter les ordres de la Société, qu'ils pourraient même se ranger aux côtés de l'Amérique, la seule réponse possible est que dans ce cas, qui pourrait bien se produire, la Société serait détruite. Je n'ai pas besoin ici de m'étendre sur les conséquences de cette destruction. Mais il est, je crois, évident que la faillite de la Société mettrait un terme à l'expérience internationale. Nous reviendrions à la situation d'avant 1914, qui est, nous l'avons appris, une source inévitable de guerre.

L'autre aspect de la question générale est la possibilité pour les États membres de refuser de se conformer à la juridiction ou aux recommandations de la Société, malgré leurs obligations certaines. Je ne nie pas cette possibilité; elle est inhérente à tout ce que l'on a dit ici de la nature générale de l'obligation légale. Tout ce que l'on peut dire là-contre est ceci : le degré d'obéissance que s'assurera la Société dépendra : A) de la confiance que son œuvre lui assurera, et B) des sanctions dont elle disposera. La Société, si elle peut prouver sa bonne volonté envers ses membres, a, dans la mesure de son succès, peu de chances de perdre son autorité; et si elle peut rendre impossible la situation d'un membre récalcitrant, le motif de la crainte peut s'avérer efficace. Mais, à parler franc, il n'y a de garantie d'aucun côté. Quiconque, dans l'État ou dans la Société des Nations, est résolu à résister à l'autorité en dépit des conséquences lui résistera naturellement; aucune loi n'est immunisée contre le transgresseur délibéré. Donc, tout ce que nous pouvons faire, c'est amoindrir par l'organisation les chances d'infractions.

Si telle est la juridiction de la Société, il nous faut étudier les pouvoirs dont elle a besoin pour exercer ses fonctions. Les sanctions existantes sont définies par l'article XVI du Pacte de la Société. Elles sont, dans l'ensemble, au nombre de trois. 1° Toute nation-État qui a recours à la guerre dans les conditions indiquées ci-dessus est punie par la rupture de toutes relations économiques avec les membres de la Société, et par tous autres liens financiers, commerciaux ou personnels. 2º Le Conseil doit déclarer quelles forces effectives navales, militaires et aériennes les membres de la Société doivent fournir chacun pour sdéfendre le Pacte. 3° Tous les membres de la Société doivent laisser tout État coopérant avec

la Société aux termes de la précédente clause traverser son territoire. Par une sanction secondaire, un vote unanime du Conseil permet à la Société d'exclure tout État qui a violé le Pacte.

En principe au moins, ces sanctions sont assez puissantes pour satisfaire n'importe qui par leur efficacité théorique. Certes, le mécanisme des sanctions doit toujours rester partiellement vague : il serait ridicule de susciter le même ordre d'attaque contre la Grande-Bretagne récalcitrante et contre une Albanie récalcitrante. Mais en admettant la nature de ces sanctions, la question de savoir si on peut les susciter est évidemment un problème extrêmement important. En premier lieu, il faut définir les obligations militaires de chaque puissance intéressée. La Société doit savoir sur quelles forces — navales, militaires, aériennes elle peut compter pour appliquer des sanctions. Elle doit bien certainement publier ces faits, afin que les membres de la Société puissent se rendre compte de sa puissance énorme. Mais les États ainsi liés rempliraient-ils leurs obligations? Là, bien entendu, nous restons dans le domaine des conjectures. S'ils ne les remplissaient pas, la Société sombrerait évidemment dans la dérision. S'il fallait employer la force, et si elle découvrait qu'elle ne peut compter sur ses membres, elle serait inutile. Cet échec est cependant improbable, puisque la Société, en décidant les sanctions militaires, est après tout composée des États qui doivent fournir les moyens d'appliquer ces sanctions; et ils ne veulent pas se couvrir de ridicule. Ils peuvent manquer à leurs engagements; mais si le problème est assez sérieux pour nécessiter l'emploi de la force armée, il y a peu de chances pour qu'ils s'y dérobent.

Le recours aux sanctions économiques a lieu dans une atmosphère différente et moins difficile. C'est probablement l'arme la plus efficace dont dispose la Société; car dans un ordre mondial économique, il est peu probable qu'aucun État ait les moyens de payer la pénalité qu'impliquent de telles sanctions. La structure de son crédit serait anéantie. Il serait écarté de toutes les sources d'exportation. Il ne pourrait importer les vivres et les matières premières indispensables. L'Îtalie manquerait, par exemple, de charbon, de cuivre et de fer; et tous les autres mis à part, mener une guerre sans ces éléments est chose impossible. L'expérience du blocus dans les années qui ont suivi 1914 a enseigné à beaucoup de nations européennes que le pouvoir de diriger l'écoulement des marchandises et des services est fondamental. C'est une arme dont on peut jouer sans grand effort et qui donne des résultats rapides. A part le cas d'États qui se suffisent à eux-mêmes, comme la Russie et l'Amérique, on peut douter qu'aucun membre de la Société puisse longtemps résister à son application stricte. De plus, son caractère silencieux, le fait qu'elle n'entraîne pas à une dépense de vies de la part des Ltats qui collaborent à l'utiliser, font que ce sera là, sans doute, le genre de sanctions le plus général que la Société emploiera dans les cas importants. Et je ne crois pas que les États refusent de coopérer à l'application de cette sanction 1.

1. Cf. D. MITRANY. The Problem of International Sanctions (1926).

Ш

Les articles XXIII à XXV du Pacte de la Société des Nations placent certaines questions de prospérité sociale générale sous son contrôle. Elles ont à mon avis une importance qui dépasse de heaucoup l'attention que l'intérêt général leur a portée; car elles constituent en partie un groupe de fonctions au sujet desquelles la Société a déjà rencontré soit des accords internationaux existant d'une part, soit un ensemble d'opinions internationales cohérentes de l'autre; et elles représentent un champ d'activité où le succès peut aboutir à transférer la foi en une organisation internationale aux fonctions plus marquantes de la Société. Telles qu'elles sont définies actuellement, et en excluant les questions déjà discutées ci-dessus, ces fonctions sociales peuvent se diviser en six groupes généraux. 4° La Société doit assurer et maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour les hommes, les femmes et les enfants, à la fois sur les territoires de ses membres et sur ceux des nations avec lesquelles ils sont en contact, et doit créer à cet effet des institutions internationales appropriées. 2º Elle doit contrôler et appliquer les accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, et aux produits nocifs tels que l'opium. 3º Elle doit assurer et maintenir : a) la liberté des communications et du transit, et b) un traitement commercial équitable pour les membres de la Société. 4º Quand des maladies prennent une importance internationale, la Société doit adopter des mesures pour les surveiller et les prévenir. 5° Elle doit, avec leur consentement, étendre sa surveillance à des offices internationaux existant tels que l'Institut d'Agriculture de Rome, et lorsqu'elle n'exerce pas de surveillance, elle doit les aider de toutes les façons que le Conseil juge opportunes; toutes les organisations internationales de l'avenir devront être placées sous sa direction. 6° Elle doit promouvoir et aider les organisations de la Croix-Rouge qui visent à « l'amélioration de la santé, la prévention des maladies et l'atténuation de la souffrance dans le monde entier ».

C'est là, certes, un programme ambitieux; mais malgré quelques hésitations, comme dans le cas de la Russie, non étrangères à l'atmosphère passionnée de la guerre, on peut vraiment dire que la Société a sincèrement essayé de le concrétiser. Je m'occuperai plus loin de son activité économique, mais il est utile de noter ici le genre d'efforts qui illustre cette branche des fonctions internationales. On a beaucoup fait pour rapatrier les prisonniers de guerre, et, de façon analogue, pour soulager les réfugiés venus de la Russie et de l'Orient. On est parvenu quelque peu à atténuer les horreurs de la traite des blancs et de la déportation des femmes et des enfants en Turquie et en Asie Mineure. Des conférences se sont réunies pour s'efforcer de régler le trafic des stupéfiants; et bien que ce qui s'y est révélé soit le degré de respect offert par l'hypocrisie commerciale à la conscience internationale, les marques de bonne volonté qui s'expriment à ce sujet sont plus considérables que précédemment. De plus, on a tenté un effort réel pour réprimer l'extension du typhus en Europe orientale, et seule la Société semble avoir pu obtenir des résultats à cet égard. Les reconstructions financières de l'Autriche et de la Hongrie sont des réussites certaines. On a peut-être moins fait pour le maintien de la vie intellectuelle comme de la civilisation européenne, bien que les exemples d'assistance dans les petites occasions ne manquent pas. Dans l'ensemble, à mon avis, il est juste de dire qu'il s'est effectué une véritable mise en marche vers une organisation bienfaisante. Le problème consiste à intensifier l'effort plutôt qu'à en comprendre l'importance.

Dans quel sens devrait s'orienter cette intensification? Certaines possibilités évidentes se présentent. Il faut d'abord, sous l'égide de la Société. des Commissions permanentes parallèles aux Commissions actuelles des Mandats ou de la Coopération Intellectuelle, et dont l'importance serait vite très grande. 1º Il faut une Commission sur l'œuvre pédagogique dans les pays arriérés. Ceci s'applique non seulement aux territoires sous mandat, qui soulèvent des problèmes techniques spéciaux, mais aussi aux zones telles que les Balkans, où l'éducation reste à un niveau anormalement primitif. Nous devons amplifier un niveau commun d'efforts pédagogiques parmi tous les membres de la Société si nous voulons rendre intelligible à tous la portée de son œuvre. Nous devons organiser l'échange des maîtres et des élèves entre les différents États si nous voulons que nos systèmes pédagogiques sortent de leur provincialisme actuel. Nous devons être en mesure d'offrir des conseils aux États qui se rendent compte de leur pauvreté en personnel et en méthodes convenables et, si possible, prévoir la possibilité de fournir des maîtres. Bien entendu, il se fait aujourd'hui des échanges intellectuels; mais ils visent à rehausser une influence nationale particulière plutôt qu'à édifier un organisme d'intérêt. international. 2º On a ensuite besoin d'une Commission médicale permanente surtout occupée à organiser l'œuvre médicale dans les zones arriérées, avec des sous-commissions y accomplissant un travail médical réel. L'œuvre que l'on accomplit maintenant à une petite échelle dans les corps tels que l'École de médecine de Yale en Chine doit être coordonnée, dans le but délibéré de la rattacher aux besoins mondiaux, avec des fondations telles que celle de M. Rockefeller à New-York. Elle pourrait donner des avis et publier des rapports sur l'organisation médicale courante. Elle pourrait entreprendre des enquêtes techniques sur des problèmes médicaux particuliers. Elle pourrait porter à la connaissance des médecins yougoslaves l'importance, par exemple, des travaux américains récents sur la prévention du rachitisme infantile. Une série de bulletins soigneusement préparés sur le progrès médical dans les différentes branches serait de la plus grande utilité dans les régions qui à présent, pour des raisons matérielles, ignorent tous les progrès effectués. 3º Il faut encore une Commission internationale des statistiques officielles. J'ai déjà montré la grande importance des connaissances quantitatives dans les questions sociales; elles sont d'autant plus utiles que la surface de comparaison est plus vaste. Aujourd'hui, cette surface est limitée parce qu'il est pratiquement impossible de comparer les statistiques de plusieurs grands pays entre eux, à cause des différences de formes et de méthodes. Nous pouvons comparer la mortalité infantile dans les villes anglaises et américaines, mais non, d'une manière véridique, les taux de salaires dans leurs industries similaires. Il nous faut donc un organisme international chargé de

4. Cf. J. B. S. Haldane, dans la Nation, 7 novembre 1924.

deux fonctions : a) adopter des méthodes d'une uniformité croissante pour rassembler et présenter les statistiques, et b) préparer des rapports sur les résultats comparés des États sur cette base. Ceci ne nécessite pas une vaste organisation, mais un comité permanent restreint à Genève, communiquant avec les fonctionnaires des gouvernements et d'autres experts d'une façon organisée et continue. Cet effort, pouvons-nous ajouter. est vraiment important si nous voulons nous attaquer avec quelque espoir aux problèmes de coopération économique qui confrontent l'univers. 4º Il faut aussi une Commission internationale juridique. Cet organisme siègerait, bien entendu, sous le contrôle ultime de la Cour de justice internationale. Il chercherait à accomplir trois choses :a) il aiderait à codifier le droit international public et privé. b) Il tenterait de développer une uniformité dans certaines branches du droit, telles que les notes et factures, ou la constitution légale des compagnies publiques lorsqu'elle est opportune. c) Il agirait comme corps consultatif sur des questions de droit; bien que la souveraineté des États particuliers doive être maintenue, il est désirable qu'une opinion internationale compétente s'exprime. On trouvera des exemples de ce genre de problème dans la législation relative aux étrangers, à la situation juridique des femmes mariées à des étrangers, à la situation des délinquants politiques qui ont pris la fuite de l'État où ils ont commis leur crime, et ainsi de suite. Répétons que cette commission ne nécessite pas un appareil administratif formidable, mais un petit office permanent doué du pouvoir de former des sous-commissions d'enquête particulières. Il serait en général désirable que ces sous-commissions soient composées non seulement de représentants des gouvernements, mais encore de personnes déléguées par les organisations juridiques pour leur compétence particulière sur des sujets spéciaux.

IV

Evidemment, nulle organisation internationale ne serait efficace si elle manquait de prendre en considération les questions économiques. J'ai déjà montré que les rapports entre le nationalisme et l'industrie sont si complexes et si enchevêtrés que les problèmes soulevés par l'un ne peuvent être résolus qu'en s'attaquant aux problèmes soulevés par l'autre. Ceci a, au moins en partie, été reconnu par la section du Travail du Traité de Versailles et par la création, selon le Pacte de la Société des Nations, du Bureau International du Travail. En fait, on n'a pas besoin de discuter pour démontrer qu'un tarif douanier peut tout autant motiver un conflit économique qu'une frontière; et dans la diplomatie moderne, les différends tendent de plus en plus à porter sur des questions économiques. Les relations anglo-russes, par exemple, sont empoisonnées par le problème des dettes contractées par la Russie avant la Révolution de 1917. La frontière de la Mésopotamie est liée, comme au Mexique, à la question de ses puits de pétrole. Les rapports entre la Chine et les grandes puissances sont déterminés par ses ressources naturelles immenses et inutilisées. Les espoirs italiens, dans le système mondial, reposent sur ses possibilités d'accès à une production d'énergie électrique; et l'absence sur son territoire de gisements houillers donne au problème des com-

bustibles industriels une importance politique considérable. Il en est de même pour les grandes questions des placements à l'étranger et de la marine marchande. Il est certain que la capacité d'effectuer des placements à l'extérieur peut mettre un État sous la domination politique d'un autre; c'est ainsi que l'Égypte est devenue un protectorat de la Grande-Bretagne. Il est également certain que si la marine marchande d'une nation-État dépense moins pour son frêt qu'une autre grâce à des avantages différentiels tels qu'a pu en accorder l'Amérique par sa maîtrise du canal de Panama, il peut en résulter de graves complications internationales. Enfin, il est certain que la rivalité industrielle ne sera équitable qu'avec des conditions de travail suffisamment uniformes. Le prix du charbon anglais est forcément plus élevé, dans l'ensemble, que celui du charbon allemand si la journée normale du mineur anglais comprend sept heures et celle du mineur allemand huit; mieux encore, pour les produits similaires, l'ouvrier cotonnier anglais ne peut conserver ses marchés si ses prix doivent rivaliser avec ceux des manufactures de Bombay et d'Osaka.

Je ne prends, bien entendu, que quelques exemples parmi la grande variété existante. Ils impliquent, à mon avis, que la Société doit se charger d'un contrôle économique beaucoup plus vaste qu'il n'est prévu dans son organisation actuelle. Ici, je ne peux qu'essayer d'indiquer en général les catégories économiques où, à mon avis, la Société devrait jouer un rôle prédominant. Je ne prétends pas qu'elle puisse prendre cet ascendant d'ici peu. Aucune nation-État ne semble devoir abandonner sa souveraineté sur ses affaires économiques avant que, dans la sphère des problèmes politiques, la Société n'ait prouvé de manière indiscutable sa compétence et sa bonne volonté. De fait, il se peut que, dans quelques-unes de ces catégories, le pouvoir de la Société aboutisse moins à un contrôle universel qu'à la faculté de faire des recommandations, ou de trouver des conclusions que la bonne volonté des États individuels traduira dans la pratique. Mais une brève discussion d'une ou deux catégories de cet ordre servira au moins à indiquer dans quel sens la Société devra faire son chemin.

1º Placements Internationaux. — Je n'ai pas besoin d'insister en détail sur l'importance des placements internationaux. Les transactions anglaises avec l'Afrique du Sud et l'Égypte, les transactions américaines avec Haïti, Saint-Domingue et le Mexique, les transactions françaises avec la Russie sont de simples exemples d'un commerce de conséquences incalculables l. Ce qui me semble ressortir de toute observation de leur signification, c'est la nécessité d'un double système de contrôle : 1º lorsque le prêt en question est consenti à un État, les termes devraient être approuvés par la Société, qu'il provienne des prêteurs d'un seul etat ou d'un système de contributions proportionnelles, comme dans l'emprunt fait par l'Allemagne selon le plan Dawes à l'automne de 1924; 2º la méthode de remboursement ne devraitjamais comporter un droit qui puisse menacer l'indépendance politique d'un État, comme l'indépendance de l'Égypte fut anéantie par l'occupation britannique; 3º elle ne devrait jamais entraîner l'octroi de concessions économiques aux citoyens d'un État particulier,

^{1.} Cf. M. H. N. Brailsford, War of Steel and Gold, chap. II, III et viii. où ces questions sont discutées en détail.

sinon, il en résulte le genre de problème qu'illustrent les concessions au Maroc et en Perse; 4° quand les sommes prêtées doivent être dépensées au dehors de l'État débiteur, par exemple pour l'achat de matériel roulant pour les chemins de fer, les achats devraient être décidés par l'État débiteur d'accord avec un Comité consultatif ad hoc nommé par la Société; 5° aucun État ne devrait avoir le droit d'agir en faveur des prêteurs qui ont participé à un emprunt sans l'autorisation de la Société; 6° aucun État ne devrait permettre à ses citoyens de participer à un emprunt à un État non membre de la Société et ne remplissant pas tous ses devoirs de membre, et, en particulier, les obligations fixées par les conventions du Bureau International du Travail.

Mais les prêts à un État, même ainsi garantis, n'épuisent pas les problèmes des placements internationaux. Il importe aussi d'organiser la surveillance méthodique des opérations des hommes d'affaires à l'extérieur, surtout dans les pays arriérés. Quiconque parcourt l'histoire du Congo ou du Putumayo comprendra sans difficulté pourquoi cette surveillance est nécessaire. Mais c'est là le dernier terme d'une série dont il faut examiner les conséquences à tous moments. Les raisons de ce contrôle ont été succinctement exposées par M. Brailsford. « Si un homme ou une société veulent commercer ou prêter de l'argent au dehors sous le couvert de notre pavillon, dit-ili, pour que nous protégions ou reconnaissions leur action à un degré quelconque, ils doivent évidemment accepter l'enquête et se conformer aux règles que peuvent fixer les niveaux actuels de moralité internationale ». M. Brailsford écrivait ceci en 1914, alors qu'une société des Nations ne semblait pas réalisable; à notre époque, il faut se conformer à une base d'obligations non pas établie par l'État, mais réalisée sous l'égide de la Société. Ceci impliquerait, je crois, un système de conditions du genre suivant. 1º Chaque État devrait tenir un registre des entreprises inaugurées à l'étranger. Ce registre se diviserait en entreprises reconnues et en celles que, pour des raisons exposées plus loin, l'on a refusé de reconnaître; les frais d'insertion seraient payés par une cotisation annuelle analogue à celle exigée pour l'inscription des compagnies. 2º Le registre serait revu tous les ans, et accessible au public. Une copie tenue à jour resterait au secrétariat de la Société. 3º On refuserait de reconnaître toute personne ou toute société qui n'observerait pas : a) les conditions de travail établies par le Bureau International du Travail; b) les obligations, spécialement dans les pays sous mandat, établies par la Société des Nations; c) qui tente de faire du commerce avec des pays où persiste l'esclavage; d) qui tente une intervention soit financière, soit militaire dans un État engage dans une guerre civile ou extérieure. 4º Si une société se voyait refuser sa demande en reconnaissance, elle devrait pouvoir en appeler devant les tribunaux. 5º Quand un appel contre une reconnaissance déjà faite est déposé à la Sociéte des Nations, la Cour Internationale de Justice devrait être compétente à entendre cet appel, les frais, en cas d'échec, devant être à la charge de l'appelant; dans le cas contraire, c'est l'État où est enregistrée la société qui supporterait les frais. 6° Aucune société que l'on a refusé de reconnaître n'aurait le droit : a) de faire coter ses valeurs aux

Bourses d'aucun membre de la Société; b) de poursuivre en justice devant aucun tribunal, sauf dans le but d'en appeler contre un refus de reconnaissance; c) d'avoir recours aux services d'aucune ambassade ou d'aucun consulat d'un membre quelconque de la Société; d) de s'introduire dans aucun territoire sous mandat. L'infraction à cette dernière règle serait punie par l'emprisonnement ou une forte amende infligée à l'agent tentant de s'introduire.

On ne prétend pas ici qu'un système de ce genre soit complet, car l'expérience suggérera, certes, beaucoup d'autres expédients. Mais au moins, un registre de cet ordre mettrait de sérieux obstacles sur le chemin de négociants indésirables tels que Don Pacifico ou les frères Mannesmann, qui exploitent véritablement le prestige national à leur propre bénéfice. Il ne generait pas, je crois, le commerce légitime. En pratique, toutes les firmes qui font des affaires avec les États civilisés normaux seraient reconnues tout naturellement; les exclues seraient les firmes s'occupant, pour la plupart, des zones arriérées à des conditions inéquitables. Priver ces dernières d'une position commerciale dans les affaires internationales, c'est admettre l'honorabilité des firmes reconnues, et c'est introduire un élément moral indispensable dans les entreprises commerciales. Je ne nie pas, bien entendu, qu'à l'occasion les gains possibles des entreprises non autorisées seront assez élevés pour convaincre les hommes d'en courir les risques, et quelques-uns au moins seront capables d'éluder les sauvegardes proposées ici. Mais nous découragerons par là la majorité des aventuriers de cet ordre; et l'avantage à agir ainsi apparaîtra sans conteste à quiconque jette un coup d'œil impartial sur l'histoire des placements étrangers.

2º Les Tarifs douaniers. — Pour des raisons que je ne peux développer ici, un tarif douanier visant seulement aux revenus, et non cherchant à protéger les industries nationales d'un État donné, me semble la voie certaine vers la paix internationale⁴. Mais il est assez clair qu'en dehors de la Grande-Bretagne et de la Hollande, la majorité des membres de la Société semble devoir, pendant longtemps, rester pleinement persuadée que ce que l'on peut rapidement définir comme le Colbertisme économique est à leur avantage. La tâche de la Société se réduit donc à empêcher d'utiliser un tarif douanier comme une méthode de discrimination économique contre ses membres, ou à l'employer comme une façon de pénaliser ceux de ses membres qui n'observent pas les obligations économiques découlant du Pacte. La Société devrait viser à l'égalité de traitement pour tous ses membres selon tout tarif douanier qu'adopte l'un d'entre eux. Elle devrait interdire les clauses de « nation la plus favorisée » dans les systèmes commerciaux, qui fonctionnent au détriment d'autres États. Donc, par voie de déduction, elle devrait interdire les préférences accordées par les Dominions à la Grande-Bretagne. et réciproquement. Car celles-ci aboutissent à édifier un système économique clos entre les États en question, ce qui a, nous apprend l'histoire, un effet pernicieux sur les relations internationales.

3° Autres fonctions économiques. — Mais l'incapacité temporaire de s'oc-

^{1.} Le meilleur exposé général contre les tarifs douaniers que je connaisse se trouve dans Wealth (1914) de M. le professeur Cannan, chap. xiv.

cuper des tarifs douaniers au delà de ce point n'empêche pas la Société, à mon avis, d'examiner les voies et moyens de traiter deux autres questions d'une grande importance économique. Il y a des pays où le niveau de vie, qu'il s'agisse des salaires, des heures de travail, ou des conditions ouvrières, est si bas qu'on peut en payer les commodités beaucoup moins cher que dans les autres pays, où existent des niveaux plus élevés. Le travail dans les usines de l'Inde, par exemple, a encore à apprendre sérieusement la signification des syndicats, et si son niveau de salaires est intolérable, ses heures de labeur rappellent les conditions anglaises avant la loi de 1844 sur les dix heures 1. Que faire dans les cas où les produits de ce travail se vendent à meilleur compte que ceux résultant de conditions équitables? Le Conseil de la Société devrait, à mon avis, posséder le pouvoir d'exiger de cet État, sur une recommandation du Bureau International du Travail, la création, dans un temps spécifié, d'un système analogue au système des Trade-Boards en Grande-Bretagne, mais avec des pouvoirs s'étendant sur toute la sphère des conditions industrielles. Ces Trade-Boards devraient appliquer des niveaux admis comme suffisants par le Bureau International du Travail, et certifiés tels par celui-ci dans l'année qui en suivra l'établissement. Si l'on informe le Conseil que l'amélioration requise n'a pas été effectuée, il devrait pouvoir exiger des ctats membres l'embargo sur les importations de la puissance récalcitrante. Cette politique résulte, à mon avis, de l'engagement du Pacte à assurer et à maintenir des conditions de travail équitables et humaines 2.

Le second problème va beaucoup plus loin par son caractère immédiat, sinon ultime. Il concerne l'utilisation des matières premières dans les pays sous mandats ou les zones inexploitées. Il n'y a pas de raison, à moins de considérer le gain comme un motif déterminant, pour que nous laissions gaspiller les ressources naturelles dans ces zones comme cela s'est produit dans les pays civilisés. Dans tous les cas, l'exploitation ne devrait avoir lieu qu'à des conditions approuvées par la Société; et leur existence devrait être contrôlée, de temps à autre, par la Société qui s'assurerait ainsi qu'on les observe. Si, par exemple, on découvre du pétrole en abondance en Mésopotamie, les circonstances techniques de son exploitation devraient être déterminées non par la compagnie qui s'assure la concession, mais par une commission ad hoc de la Société, assistée par les témoignages d'experts indépendants. Si l'on découvre de l'or en Afrique équatoriale, l'exploitation devrait en être organisée d'une manière analogue. La Société à toutes les raisons possibles d'en venir à se considérer, à cet égard, comme une dépositaire pour l'avenir, et jusqu'au degré où elle affirme cette qualité, elle écartera une source de grave conflit dans les relations internationales.

Ce problème du contrôle des ressources naturelles dans les zones inexplorées soulève, bien entendu, la question beaucoup plus compliquée de leur contrôle dans les États normaux. Là au moins, nous pouvons nous baser sur une expérience restreinte, mais importante. Nous avons appris pendant les années de guerre qu'il était possible : a) d'organiser les services selon les besoins; et b) d'établir des organismes nationaux pour déterminer ces besoins. Quiconque a lu l'histoire du contrôle des flottes alliées de Sir Arthur Salter, ou le procès-verbal du Gouvernement britannique sur l'achat en gros des matières premières nécessaires, n'a pu s'empêcher de comprendre que ces méthodes visent à un système où l'intermédiaire est constamment remplacé par une combinaison d'États acquéreurs, au moyen de la Société, du stock des matières premières pour une série d'années, à un prix accepté, et distribuant ce stock, selon le principe des besoins les plus urgents la recherche au moins de cette possibilité semble importante pour deux raisons. Elle rend possible, tout d'abord, le maintien d'un niveau mondial stable des prix des commodités essentielles; et secondement, elle porte dans le domaine du possible la disparition d'une compétition inutile et coûteuse pour la commodité ainsi surveillée.

Avant de tenter l'étude de ce qu'implique ce principe, il vaut la peine de noter que certains pas intéressants ont déjà été faits indirectement dans cette voie. Lorsqu'en 1904 M. Lubin a fondé l'Intitut International d'Agriculture, un des buts qu'il avait en vue était la réduction des manœuvres spéculatives pour les approvisionnements mondiaux en vivres, et il proposa une organisation internationale à l'encontre des trusts et des monopoles agissant dans ce but. Là comme ailleurs, les affaires internationales ont été en avance sur le gouvernement international. Des organismes comme la Conférence de la mer Blanche et de la Baltique, comme le Syndicat international du Rail, comme l'Union commerciale continentale de l'industrie verrière ont, pendant des années, mené leurs opérations d'après un accord sur la zone des ventes, le rendement et le prix3. Ils avaient, bien entendu, pour objet le maximum de gains avec le minimum de risques. On ne voit pas à priori les raisons qui empêcheraient les gouvernements des États d'utiliser le mécanisme de la Société dans les régions appropriées pour aider leurs habitants à se procurer toutes les commodités indispensables à un prix raisonnable.

En fait, la méthode de ces opérations ne semble pas devoir être uniforme, ni être confiée à un organisme ad hoc muni de pleins pouvoirs comme la Commission des Réparations. Elle se composera beaucoup plus vraisemblablement d'une série de corps consultatifs, nommés par la Société, chargés de lui rendre des comptes, mais fonctionnant au moyen des exécutifs de chaque membre de la Société. Ceux-ci, comme l'a montré Sir Arthur Salter , seront influencés par ces corps, qui coordonneront leurs travaux, mais ils agiront ensemble moins par un contrôle direct que par une influence réciproque. Il se peut, par exemple, que le gouvernement anglais veuille acheter le contingent de production mondiale de blé requis par son peuple distinctement de la France; mais ses achats seront guidés par la connaissance complète de ce que fait la France, et par un

^{4.} Le lecteur devrait comparer la Condition of the Working Class in England en 1844 de Engel avec le livre de Miss Gladys Broughton, Labour in Indian Industry.

^{2.} Article XXIII (a) du Pacte de la Société.

^{1.} Inter-alliés, pour être exact.

^{2.} Cf. J. A. Salter. Allied Shipping Control, et E. M. H. Lloyd. Experiments in State Control.

^{3.} Cf. L. S. Woolf. International Government, chap. vi, où l'on trouvera une grande richesse d'éléments sur ce sujet.

^{4.} Op. cit., p. 254.

sentiment des conséquences, pour la France, de son action séparée. De même l'Italie peut s'entendre avec la Grande-Bretagne pour lui acheter du charbon; et le règlement de cet achat sera effectué par un corps qui en comprend l'influence sur la politique des Républiques sud-américaines. Ainsi s'établit le principe vital d'une organisation internationale selon laquelle les gouvernements doivent délibérément et constamment négocier pour un règlement commun des grandes questions internationales.

Certains principes qui ressortent là peuvent être notés en passant, car leurs résultats portent sur une étape plus lointaine de la question. Il est possible, ai-je affirmé, que les gouvernements coopèrent à résoudre de grands problèmes économiques. Ce règlement s'effectuera au mieux non par un corps exécutif, mais par la consultation d'ensemble de ceux des États distincts responsables de l'action politique en jeu. Il est préférable que cette consultation se fasse en général non comme dans la diplomatie ancienne, par la voie des Ministères des Affaires étrangères, mais par relations directes entre ministères spécialisés. Les Ministères français et anglais du Commerce devraient entrer directement en contact; les Ministères italien et allemand se mettraient d'accord. Les relations directes impliquent des institutions de contact permanentes. Il ne suffit pas d'avoir des assemblées occasionnelles des chefs de ministères : les membres du personnel permanent responsable doivent apprendre à se connaître réciproquement et intimement, à s'étudier, à tirer de ces relations continues la capacité d'appliquer un sentiment des nécessités internationales aux travaux de leur propre État. Ceci implique, comme l'a souligné avec raison Sir Arthur Salter', le développement entre fonctionnaires d'une confiance assez grande pour leur permettre « de discuter franchement les politiques à leurs débuts, avant qu'elles soient formées et formulées dans leurs pays respectifs ». Car nous évitons par là le danger d'entraîner dans la discussion le prestige d'une administration; nous l'empêchons d'avoir à céder publiquement. Nous établissons les bases d'une décision commune avant que les gouvernements aient adopté telle ou telle opinion. Aucun fonctionnaire ne devrait, bien entendu, engager son pays; mais quand les marges d'accord sont connues, il devient beaucoup plus facile de fixer les pouvoirs à donner aux fonctionnaires qui élaborent les solutions selon des principes assez bien délimités. Les rencontres de gouvernements deviennent alors des occasions officielles d'approuver des plans dont les grandes lignes sont déjà tracées. Et les plans ainsi faits peuvent s'imprégner d'un esprit international par la simple manière dont les fonctionnaires, par leur contact personnel, ont appris à comprendre et à évaluer d'autres points de vue.

J'insiste sur l'importance des contrats extérieurs au Ministère des Affaires Étrangères d'un État. Je crois fort important, pour édifier une méthode d'administration internationale, de multiplier les sources de contact entre États. Plus nous pouvons localiser une action, plus on peut la traiter non pas selon le prestige, mais selon la technique, meilleure est l'occasion d'intensifier la technique. Les voies normales de la diplo-

matie centralisent les questions de telle façon que les conséquences peuvent finir par posséder beaucoup plus d'importance qu'elles n'en comportent. Un problème pétrolier à Downing street peut facilement paraître plus vaste qu'il ne le fait à White-hall. La technique maintient les détails à leur place convenable. Si un Ministère des Affaires Étrangères s'immisce dans un différend sur les chemins de fer, une zone impondérable de discussion étrangère aux chemins de fer pénètrera presque inévitablement l'atmosphère. Et le fait de garder la discussion dans le domaine technique présente le grand avantage supplémentaire de ne pas le dramatiser. Il ne peut plus facilement devenir une nouvelle de journal sensationnelle. Il ne peut s'environner de l'atmosphère malsaine des récits et des scandales qui a empoisonné tant de conférences internationales ces dernières années. L'atmosphère de triomphe devient bien moins accessible quand, à priori, la nature du triomphe n'est pas assez intelligible pour constituer une nouvelle. Quiconque a étudié le fonctionnement, par exemple, de la Conférence de Londres de 1924 aura compris que le meilleur du travail fut accompli par deux ou trois hommes réunis dans une pièce tranquille. non pour marchander, mais pour trouver des solutions les satisfaisant tous; et il n'est pas difficile de comprendre pourquoi l'habitude de se réunir pendant longtemps peut édifier des ponts de confiance mutuelle

par lesquels on peut parvenir au succès.

4º Migrations. — Ĉertains problèmes spéciaux se posent, relativement aux mouvements des peuples, dont les conséquences peuvent être considérables. La question est en partie illustrée par le contingentement fixé à l'immigration dans certains pays dont j'ai déjà parlé, mais en partie aussi, elle comporte la discussion de ce que doit être la protection générale offerte à l'émigrant qui quitte son pays natal, et l'organisation, à son avantage, de toutes les informations sur ce qui l'attendra; elle implique aussi la prévention de mouvements tels que celui des immigrants chinois en Afrique du Sud, à moins de conditions généralement adéquates. Plus vite la Société portera son attention sur ces questions, mieux cela vaudra pour elle. Il faudrait édifier, sous l'égide de la Société, une commission permanente des migrations possédant des fonctions bien définies. 1º Elle pourrait empêcher l'émigration des pays arriérés ou sous mandat si les conditions de travail et de salaires offertes ne sont pas les mêmes que les conditions de travail analogues existant dans le pays où vont les émigrants. 2º Elle organiserait l'inspection des vaisseaux amenant les émigrants et insisterait pour obtenir un minimum de commodités. 3º Elle aurait le droit a) d'inspecter le travail des offices d'immigration dans les différents pays, et b) de les autoriser à accomplir ce travail, l'autorisation étant retirée en cas d'abus. 4º Elle aurait le droit d'inspecter les conditions de vie des émigrants dans les ports de débarquement, et de faire des suggestions à l'autorité intéressée en vue de leur amélioration ; la nonamélioration serait suivie d'une publicité des faits en question. 5° Elle recevrait au début de chaque année un exposé du nombre total d'immigrants que chaque ntat est susceptible d'absorber, des emplois que l'on peut y trouver et des conditions de ceux-ci; et par l'intermédiaire des sous-commissions de chaque Etat, elle publierait les renseignements obtenus. Chaque office d'émigration serait tenu de les communiquer à chacun de ceux qui se proposent d'émigrer. 6º D'accord avec la Société,

elle travaillerait de concert avec les autorités consulaires des différents États et agirait comme une chambre de compensation pour empêcher qu'il ne parte plus d'émigrants qu'on n'en pourrait recevoir. Il est malaisé de ne pas croire qu'il y ait là une zone d'activité où la Société puisse rendre des services incalculables. Les pouvoirs que j'ai proposés ne s'étendraient pas bien loin, mais judicieusement utilisés, ils pourraient devenir le noyau d'une activité plus étendue d'où sortirait un jour une tentative de répartition méthodique de la population selon les régions, dont peuvent dépendre en fin de compte beaucoup de choses.

5° Conditions de travail. — D'après le Traité de Versailles, il s'est déjà créé un Bureau International du Travail dont le but général est de maintenir et d'améliorer le niveau de la vie des classes ouvrières dans le monde entier. Je discuterai par la suite les méthodes adoptées par ce bureau et les institutions au moyen desquelles il fonctionne. Il suffit ici d'indiquer pourquoi la Société doit entreprendre des œuvres de ce genre. J'ai déjà montré qu'il y a un marché mondial, et que la pression de la compétition tend à produire un niveau commun de conditions industrielles sur le marché. Mais il est évidemment très important de déterminer ce que devrait être ce niveau. A la longue, des salaires moindres en Allemagne signifient des salaires moindres en Angleterre, des heures nombreuses de travail dans les usines cotonnières japonaises équivalent à des heures également nombreuses dans les usines cotonnières du Lancashire. L'Italie n'offrira pas une existence convenable à ses marins si les marins français vivent dans ces conditions défectueuses. En fait, un marché mondial finit par impliquer que les conditions de l'État où les frais sont moindres détermineront les conditions de production dans les autres États. Il est, par conséquent, urgent d'obtenir un niveau minimum mondial au-dessous duquel nul État ne doit permettre à ses travailleurs de tomber. Cela implique un minimum commun de conditions d'hygiène, d'heures de travail, de taux de salaire. Cela signifie l'interdiction universelle du travail des enfants, l'obligation universelle d'un repos hebdomadaire dans l'industrie. Cela signifie que si l'on découvre le danger de certains produits tels que le phosphore blanc, on ne doit les utiliser dans aucune fabrication industrielle. Cela signifie que les garanties des classes ouvrières telles que le droit de s'associer pour vendre en commun leur travail et discuter en commun les conditions de leur travail doivent leur être assurées. Je ne prends que des exemples frappants; pendant les trois premières sessions de la Conférence annuelle du Bureau International du Travail, dix-sept conventions furent adoptées 1. On peut dire en général que la Société n'a pas accompli de meilleure besogne que celle dont le Bureau International du Travail est responsable. Dans les cinq années qui ont suivi sa création, il a très délibérément marqué une époque dans l'histoire de la classe ouvrière.

Il faut dire un mot du caractère de la législation internationale sur ces questions. Dans certaines zones d'activité, le Bureau International du Travail est obligé d'engager ses membres à une politique déterminée, et à rien moins que son contenu minimum. Mais cette politique sera forcé-

ment de caractère minime. Elle ne peut légiférer directement en appliquant elle-même ses lois. Elle doit chercher à les faire respecter par les assemblées législatives et les services publics de ses membres. De fait, elle peut, comme elle le fait, adopter non seulement des conventions obligatoires, mais aussi des recommandations indiquant l'opportunité de conditions particulières, même si le temps n'est pas encore venu de les faire adopter partout; et ces recommandations rendent service en incitant l'opinion publique des États membres à insister pour leur application. Cependant, il faut comprendre que le problème d'une législation internationale du travail soulève des questions à la fois délicates et complexes. Nous pouvons convaincre un état des niveaux minimum au-dessous desquels il ne doit pas tomber; mais nous devons faire attention d'abord à ce que ces niveaux minimum ne deviennent pas des niveaux maximum, et secondement, à ce que l'on tienne suffisamment compte de la grande variété des conditions pour rendre la législation proposée susceptible d'application efficace.

A ce dernier problème, on répond au moins partiellement en ne faisant pas des parties du contrat de cette législation uniquement des représentants des gouvernements, et partiellement en offrant la possibilité de réunir des assemblées spéciales d'experts, comme à la conférence navale de Genève en 1920, qui s'occupent de questions particulièrement complexes. Le premier expédient est précieux. Non seulement il rend possible l'expression de l'opinion industrielle sous les angles les plus divers, et cela de manière autorisée, mais encore, il rend possible en particulier l'expression d'une divergence prononcée des opinions officielles du gouvernement. Il est fort utile, par exemple, lorsque le gouvernement japonais dépeint sous des couleurs idylliques les conditions de travail au Japon, de voir nier aussitôt cette interprétation par le représentant des ouvriers japonais 1. On gagne beaucoup, de plus, à encourager, par un contact international, le sentiment que ces problèmes sont des problèmes mondiaux communs, et que seule une action véritablement collective peut les résoudre. Si la Conférence était de caractère purement gouvernemental, elle aurait bien moins d'autorité. Mais quand un officiel, un Ministre du Travail par exemple, objecte que telle législation est inapplicable dans son État, la possibilité de voir son argumentation sapée par un délégué ouvrier de son propre État non seulement ajoutera du piquant au débat, mais aussi mènera véritablement à ne formuler qu'avec soin des objections à cette législation. Je montrerai plus loin, que l'on pourrait très utilement adopter cette procédure à l'Assemblée même de la Société.

6° Il est enfin d'une très grande importance, à l'intérieur même de la Société, que l'on entreprenne tous les genres d'enquêtes. L'action législative se base, de par le monde, sur l'information; et il est stupéfiant de voir quelle information restreinte nous possédons des questions que nous devons traiter. Sur les problèmes de circulation, de placements, des effets des tarifs douaniers, de la productivité, des conditions de travail, le peu de renseignements que nous possédons s'environne d'un océan d'ignorance. La Société a déjà montré dans divers domaines ses aptitudes à ce genre de travail. Non seulement elle peut veiller sur les conditions, mais

^{1.} Cf. E. B. Behrens, The International Labour Office, appendice VII, où l'on en trouvera la liste complète jusqu'à avril 1924.

^{1.} Behrens. Op. cit., p. 121.

elle peut inviter les experts à faire un rapport particulier; elle peut rassembler une commission spéciale pour discuter le sens des informations qu'elle possède. Le Traité de Versailles à a déterminé qu'un des deux buts principaux du Bureau International du Travail serait de « rassembler et de distribuer les informations sur tous les sujets relatifs aux conditions internationales de vie et de travail industriels. » On ne voit pas pour quoi ce pouvoir ne s'étendrait pas à tous les aspects de la vie économique. Partout où son incidence ou son contenu affecte les relations internationales, la Société trouve un sujet adéquat d'enquête. Et cette enquête a, de plus, l'utilité de sembler devoir être, par son origine, plus complète et plus impartiale que si elle s'effectuait sous les auspices des États séparés. Par cela même, les faits qu'elle rapportera sembleront de nature plus impartiale. Peu de gens examineraient sans quelque suspicion une enquête sur le fonctionnement des mines de charbon en Silésie menée par un Polonais ou un Allemand; mais peu de gens seraient mal disposés à croire un rapport fait sur ce sujet par une commission indépendante de la Société où ne se trouveraient ni Polonais, ni Allemand. Je n'affirme pas que la simple découverte des faits soit elle-même une garantie de sagesse, mais j'affirme que cette sagesse est impossible sans un organisme technique de recherche des faits, et que la Société est par sa nature le meilleur de ces organismes. Plus largement on l'utilisera à cette fin, plus prudents seront les fondements d'une politique internationale.

V

Cette esquisse des fonctions d'une organisation internationale sert au moins à indiquer les moyens d'action indispensables. La Société des Nations a certainement besoin de quatre institutions définies. Il lui faut une assemblée législative qui formule les principes généraux d'une politique internationale; il lui faut un exécutif ou conseil qui amène un courant de tendances à la législative et qui façonne des solutions dans les intervalles de l'action législative; il lui faut un fonctionnariat permanent ou secrétariat chargé de préparer le travail et la réglementation des enquêtes nécessaires; il lui faut enfin un judiciaire qui interprète ce qu'impliquent légalement ses travaux.

Mais utiliser ainsi la terminologie du gouvernement démocratique ne signifie pas que ces institutions seront analogues aux institutions intérieures de l'Etat moderne. Deux considérations en écartent la possibilité. La Société est en premier lieu une association de nations-etats politiquement inégales, bien que juridiquement égales; leurs représentants sont donc forcément les représentants du gouvernement. De quelque manière que chaque État décide de choisir ses délégués, ils ne peuvent agir à la manière d'un membre de la Chambre des Communes. Comme semble l'indiquer leur jugement informé, ils doivent agir selon les ordres donnés par ceux dont ils tiennent leur autorité. En second lieu, la Société ne peut agir selon le procédé normal de la règle majoritaire. Dans presque tout ce qu'elle fait, il lui faut obtenir le consentement de chaque nation à sa politique; et tenter d'obliger les

États à accepter cette politique en dénombrant simplement les votes serait funeste à l'existence de la Société. Elle constitue bien plutôt un moyen de consultation continue qu'un corps légiférant obligeant l'opposition à accepter des règles. Elle évalue les opinions plutôt qu'elle ne les dénombre. Ce n'est un super-État en aucun sens administratif du mot. Bien plus, c'est un congrès permanent d'ambassadeurs qui recherchent des compromis équitables lorsqu'un désaccord survient. C'est l'admission que les problèmes communs impliquent des organes de décisions communes, et que l'on parvient mieux à une décision commune lorsque les hommes d'état cherchent à réunir leurs facultés pour tenter de trouver des solutions. A l'occasion, sans doute, la Société devra insister pour que ceux qui s'écartent de son essence acceptent ses vues. Mais en général, par la nature des intérêts qu'elle englobe, son effet doit tendre à trouver un chemin différent par sa nature de la salle de vote d'une assemblée législative. Lorsque ses problèmes requièrent un simple « oui » ou « non », il faudra, dans l'ensemble au moins, se rapprocher d'un accord unanime; et par ailleurs, la plupart des questions impliquent des solutions quantitives. Elle peut, par exemple, complètement interdire le travail des enfants parmi ses membres; mais en fixant des règles de salaire pour le travail international, elle ne cherchera pas, parce qu'elle n'y parviendrait pas, une simplicité législative d'un genre quantitatif.

Encore une remarque avant d'essayer de traiter chacune de ces institutions séparément. Les solutions trouvées par les organismes de la société doivent être, à mon avis, considérées comme la loi dans le sens complet de ce terme. Elles sont donc des décisions qui lient les parties. Mais elles ne lient évidemment pas au sens que, par exemple, la décision d'un magistrat de la police lie un défendeur qu'elle emprisonne. Il n'y aura pas, en général, de tribunal qui puisse se charger de l'application de ses décisions. Ceci ne prive pas ses décisions de compétence légale, mais signifie seulement que leur exécution s'effectue selon un procédé différent de celui qui prévaut dans la vie interne d'un État. Il est possible, par exemple, que l'Italie refuse d'accepter les conclusions de la Cour de Justice internationale sur une question qui l'intéresse. Il se peut même qu'il soit extrêmement difficile de l'amener à les accepter. Il est cependant clair que les décisions de la Société doivent, en dernier ressort, être appliquées, et qu'elles ont forcément derrière elles la puissance collective de ses membres. Dire que l'on ne peut faire agir cette puissance collective ne signifie rien de plus, en fin de compte, que de dire que l'on ne peut appliquer certaines lois parlementaires. La loi, nationale ou internationale, se base sur une présomption de bonne volonté. Elle doit admettre que ce qu'elle fait sera accepté par ceux qu'elle affecte. Il se produira, bien entendu, des cas extrêmes de refus; et le secret d'une législation heureuse est d'en modeler le contenu de manière à réduire ces cas au minimum. Certes, ce problème est bien plus compliqué dans les relations entre États que dans les relations à l'intérieur d'États donnés; ils touchent à des intérêts plus vastes, ils appellent en dernier ressort des sanctions plus complexes et plus distantes. Mais la complexité implique cependant des différences quantitatives, et non qualitatives. Le fond de ce que l'on fait reste le même. Les injustices sont punies, les différends sont réglés, des niveaux sont

créés. Nous trouvons partout des modèles de conduite qui rendent possible la vie de la civilisation. Nous donnons à tous ces modèles le nom de loi. Ce sont des règles de conduite fixées par l'étude de l'expérience.

1º L'Assemblée. — La Société doit posséder un organisme où tous les États adhérents peuvent exprimer leurs opinions. L'Assemblée est donc constituée de délégués des États, au maximum de trois par État, ayant droit à un seul vote pour tous. A l'Assemblée, tous les États sont en conséquence égaux; et ce corps étend sa compétence à tous les sujets du ressort de la Société. Il doit se réunir à des intervalles déterminés qui, en pratique, ont abouti à la convocation d'une session annuelle, et à tous autres moments utiles. Toutes les questions soumises doivent être résolues à l'unanimité, sauf celles qui concernent l'admission de nouveaux membres à la Société, qui requiert une majorité des deux tiers, de même que celles de l'élection de membres non permanents au Conseil; les questions de procédure ne requièrent qu'une simple majorité. L'Assemblée, d'accord avec le Conseil, élit les juges du Conseil Permanent de Justice Internationale, amende le Pacte s'il est nécessaire, examine les différends que lui soumettent le Conseil ou les parties inséressées, adopte le budget annuel de la Société et répartit les dépenses parmi les États membres, étudie le rapport annuel des travaux de la Société, et les mesures prises pour mettre à exécution les décisions. Tout État membre peut se retirer de la Société avec préavis de deux ans, si, au moment de sa retraite, il a rempli toutes les obligations découlant du Pacte, et il cesse d'être membre soit en s'opposant à leur exécution, soit en rejetant un amendement au pacte régulièrement promulgué 1.

La plupart de ces droits et de ces formalités résultent logiquement de la nature fondamentale de la société. Mais il s'élève de graves problèmes de forme et de fond qu'il faut discuter en détail. D'abord, quels États faut-il admettre comme membres? La seule réponse possible est, à mon avis, que tous les États prêts à accepter ces obligations doivent être admis, et ceci s'applique aussi bien à des États comme la Russie, dont la philosophie gouvernementale est si différente de celle de la plupart des États, qu'à des États comme le Mexique, qui éprouvent de la difficulté à fixer un mode quelconque de gouvernement. Car objecter à la première une question de caractère, ce serait finalement aussi s'opposer à l'adhésion d'Etats tels que l'Italie, où un gouvernement non basé sur le consentement populaire est également au pouvoir; et s'opposer au Mexique reviendrait à s'opposer à quelques États sud-américains dont la stabilité est souvent plus apparente que réelle. L'admission du Mexique présente en effet une importance assez spéciale, car son entrée dans la Société luiassure une protection contre le danger, peut-être lointain mais existant, d'une agression des États-Unis. Et la permission de se retirer n'entraîne pas de difficultés. La période de préavis est tout d'abord une période d'avertissement; et un État qui cherche à faire bande à part est toujours gêné par le fait qu'agir contre un seul membre de la Société, c'est agir contre tous. En d'autres termes, nul État ne gagnera à se retirer de la Société à moins que les événements ne prouvent l'irréalité de cette Société.

1. Pacte, articles I, III, V, XV, XIX.

Ce sont là, dans l'ensemble, des questions simples. Beaucoup plus difficiles sont les règles qui exigent l'unanimité sur tous les points sauf sur une minorité de questions secondaires. La leçon élémentaire de l'histoire des Latats enseigne qu'exiger un consentement unanime est funeste au gouvernement; le Liberum veto en Pologne, par exemple, n'a pas été la moindre cause de sa décadence. Même l'exigence de la majorité des deux tiers au Sénat américain a parfois été fatale à une action décisive à un moment où on en eut douloureusement besoin. Mais on peut avancer que deux considérations importantes atténuent cette apparente faiblesse : 4º par sa nature l'Assemblée ne peut agir efficacement qu'en persuadant les États qui la constituent, et aucune conviction ne sera véritable si elle ne provient d'une acceptation librement donnée. Il faut que l'État ait le sentiment que sa volonté contribue aux décisions prises s'il doit les accepter comme des obligations morales; 2º on peut arriver à faire agir l'Assemblée en liant ses membres sans avoir besoin de l'unanimité finale. Le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux 1, par exemple, avant d'être ratissé, dut être adopté à l'unanimité; mais en admettant le succès de la Conférence du Désarmement qu'il provoque, il devient obligatoire pour les membres de la Société si une simple majorité des membres permanents du Conseil, additionnée de dix autres États membres, l'ont ratifié2. Dans ces conditions, la Grande-Bretagne, par exemple, peut l'écarter, elle n'en est pas moins obligée d'en accepter les obligations. Donc, la règle de l'unanimité est moins funeste qu'elle ne semble.

On a violemment critiqué la constitution de l'Assemblée sous le prétexte qu'elle n'a pas un caractère démocratique. Seuls, les gouvernements y sont représentés, dit-on; et l'on propose que le personnel d'une délégation nationale soit élu par l'assemblée législative ou par un corps similaire qui l'empêche d'être la créature d'une administration temporaire. Mais la réponse à cette critique est, je le crois, définitive. Rien n'empêche un État de prendre ses dispositions particulières au sujet de ses représentants; l'Afrique du Sud a déjà choisi pour délégué un citoyen d'un autre État. Et ensuite, puisque le gouvernement du moment est responsable de la politique extérieure d'un État, il doit forcément décider de ceux à qui il veut la confier. Il ne pourrait continuer à agir en tant que gouvernement si une politique était soumise àfsa propre législative et une autre. peut-être toute différente, à l'Assemblée de Genève. Et cependant, cette critique inclut cette possibilité réelle. Une des conséquences de la Société est de rendre importante la continuité en politique, et l'on ne peut y parvenir qu'en faisant de son essence un objet d'accord entre le gouvernement du jour et l'opposition. On peut, semble-t-il, y arriver en prenant un des membres de chaque délégation nationale parmi l'opposition qui le désignerait à cet effet. Le fonctionnement du Bureau International du Travail a prouvé la grande utilité d'une procédure analogue. Elle donne une occasion précieuse d'exprimer les différences de vues devant le corps le plus susceptible d'en être affecté. Elle tendra à écarter les affaires étrangères du champ des rivalités normales, car toute sérieuse

^{1.} Adopté à l'unanimité par la cinquième assemblée, le 2 octobre 1924.

² Article 21 du Protocole.

334

divergence d'opinion au sein d'une délégation nationale privera l'État correspondant d'une grande partie de son autorité. Et l'à où elle lexiste, il est fort utile qu'elle s'affirme devant l'opinion internationale, et non qu'elle s'abrite derrière la façade d'une unité gouvernementale. Il est. bien entendu, évident que dans tous les cas, le droit de vote doit être exercé par le délégué du gouvernement.

Les membres de l'Assemblée ont presque tous été des hommes d'État. et non des fonctionnaires; il me semble évident que tel doit être le cas. Dans toutes les questions de haute politique, l'homme d'État peut critiquer et discuter, alors qu'en public le fonctionnaire peut difficilement faire plus que des déclarations. En outre, l'homme d'État a un pouvoir de s'engager bien plus étendu que l'on n'en peut confier à un fonctionnaire. Čelui-ci ne peut dire plus que les termes précis qui lui sont soumis, et l'on étoufferait les débats si un délégué devait dépendre du télégraphe ou du téléphone pour recevoir des instructions complémentaires. Mais il importe de décider par quelles personnalités politiques un État devraitêtre représenté. Je crois, pour ma part, que dans les cas d'une importance particulière, le Premier Ministre lui-même devrait être le chef de la délégation; et dans les cas habituels, le Ministre des Affaires étrangères devrait prendre sa place : il est évident que lorsque l'Assemblée s'occupe d'affaires courantes, le Premier Ministre ne devrait pas y consacrer son temps; mais lorsqu'il s'agit de problèmes importants, plus grande est l'autorité donnée à l'assemblée par le caractère de ses membres, meilleur sera son travail. Dans les autres cas, le Ministre des Affaires Étrangères devrait prendre sa place, car adjoindre aux gouvernements nationaux un ministère distinct s'occupant des travaux de la Société, c'est sous-entendre une différence entre ces travaux et la politique extérieure normale. En fait, tel n'est pas le cas; il faut que la politique extérieure normale devienne la politique de la Société, et il n'en sera ainsi que si les fonctionnaires permanents et le Ministre des Affaires Étrangères arrivent par l'expérience à imprégner leur tâche quotidienne de l'esprit de l'Assemblée. Séparer les personnels revient dangereusement, à ce point de vue, à séparer les fonctions ; et l'histoire, bien que brève, de la Société a montré que l'absence du Ministre des Affaires Étrangères d'un État à Genève a tendu à rendre sa politique différente de toutes façons de celle d'un ministre membre de l'Assemblée. On peut même préconiser de faire du chef permanent du Ministère des Affaires Étrangères le troisième membre de la délégation à cet effet. Car après tout, son contact avec la politique est tellement plus intime et plus constant que celui de son chef temporaire que l'absence de rapports personnels avec l'Assemblée peut facilement signifier, surtout dans les années de formation, le développement d'un antagonisme semi-conscient vis-à-vis d'elle.

Toute assemblée diffèrera forcément de ce qu'en fait sa constitution officielle; elle vit non de la mise en service des clauses, mais des habitudes engendrées par l'expérience. Il est, peut-on dire, déjà légitime de hasarder certaines conclusions sur la nature de l'Assemblée de la Société. Elle peut surmonter les obstacles provenant des différences de langues. Elle peut discuter effectivement des propositions et examiner des griefs. Elle peut se concilier une opinion publique capable de dépasser les fidélités aux partis. Elle fournit une table d'harmonie inestimable aux meil-

leurs instincts de l'humanité. Elle offre l'occasion aux personnalités de marque, qu'elles viennent de grands ou de petits États. d'attirer l'attention sur des points de vue qui autrement ne s'exprimeraient pas sous la pression des événements : car ces opinions deviennent des événements par les conditions de leur articulation explicite. Elle permet au petit État de discuter d'égal à égal avec la grande puissance. Elle permet de soumettre certains problèmes à des organisations plus susceptibles d'être libérées d'intérêts immédiats ou de préjugés héréditaires. Elle ajoute à la justice en persuadant aux hommes raisonnables que ceux qui éludent son autorité craignent le jugement de la raison. Un observateur qui examinerait les procès verbaux de l'Assemblée y trouverait matière à reproches sérieux. Mais il concluerait surtout que si elle n'avait d'autre utilité, elle serait précieuse en tant que frein à la puissance du grand État. Elle l'expose de force à la vue du public, et l'oblige à se soumettre à l'examen et à la critique. Là se trouvent, en fin de compte, les vrais remèdes contre les dangers qui nous menacent. Car les ntats qui, en dernier lieu, échouent, sont ceux qui, en les défiant, cherchent à être leur propre loi.

L'ORGANISATION INTERNATIONALE

2º Le Conseil. — Il est forcément plus difficile d'analyser le Conseil de la Société que l'Assemblée : car la structure du Conseil est certainement incomplète, et ne peut prétendre à être définitive avant que la Russie et les États-Unis y soient représentés.

Mais si nous admettons leur représentation en fin de compte, un principe simple mais essentiel réside à la base du Conseil. Il se divise naturellement en une partie permanente, composée des représentants des grandes puissances, et une partie temporaire, composée de ceux des petites puissances. Cette division est, je crois, inévitable. Il faut prendre le monde comme il est, et les décisions que prendraient, par exemple, le Chili et la Belgique pour la Grande-Bretagne ne seraient guère efficaces. Les avantages s'équilibrent en reconnaissant l'importance du Grand État tout en lui refusant un pouvoir ultime au Conseil. On y arrive en portant le nombre des États représentés en permanence à deux de moins que les membres temporaires¹. La compétence du Conseil, comme celle de l'Assemblée, ne se limite qu'à ce dont s'occupe le Pacte lui-même; et tout comme à l'Assemblée, ses décisions doivent être prises à l'unanimité, sauf dans les questions de procédure et dans un ou deux cas de moindre importance. La règle de l'unanimité est, dans l'ensemble, moins gênante qu'on ne pourrait le penser. Car tout d'abord, c'est une sauvegarde certaine contre le danger très réel de coalition à l'intérieur du Conseil, et selon les hypothèses démontrées par l'expérience de l'Empire britannique, il semble possible de parvenir à cette unanimité tant qu'il existe une volonté de s'accorder. Le Conseil est tenu de se réunir tous les ans; en fait, il s'est réuni au moins six fois par an depuis la fondation de la Société. Son autorité particulière dans les différends est remarquable 2. Si les atats en lutte ne consentent ni à l'arbitrage, ni au règlement par voie juridique, ils doivent soumettre leur différend au Conseil. Si ce dernier

^{1.} Lorsque ceci fut écrit, les membres respectifs des Etats s'élevaient à quatre et six; si la Russie, l'Allemagne et les Etats-Unis devaient adhérer, il faudrait sans doute augmenter le Conseil de trois autres petits Etats.

^{2.} Pacte de la Société, articles IV, XII, XIII, XV, XVI, XVII.

ne peut arriver à un accord, il peut par un vote soit à l'unanimité, soit à la majorité, publier un rapport des faits et des recommandations; si le rapport est adopté à l'unanimité, à l'exclusion des intéressés, et si l'un de ceux-ci tient compte des recommandations, l'autre ne peut lui faire la guerre à ce sujet. Ŝi l'on ne parvient pas à l'unanimité, la guerre pourra être engagée trois mois après la publication de la décision du Conseil. Si l'une des parties affirme que la querelle est d'ordre privé, et si le Conseil en convient, sa juridiction cesse; il ne peut donc se mêler des affaires intérieures d'un État. Il peut aussi, soit de son propre mouvement, soit à la requête d'une des parties, soumettre une querelle à l'Assemblée, auquel cas cette dernière assume les mêmes pouvoirs de règlement que le Conseil lui-même. Lorsqu'on emploie eette procédure, les États membres du Conseil doivent être unanimes, et une majorité des délégués d'autres États doit contribuer au rapport et aux recommandations. De nouveaux États membres peuvent être invités à adhérer temporairement pour régler les différends avec un état membre. Si l'invitation est acceptée, on applique la procédure normale; si elle est refusée et si la guerre éclate, toute la Société y est entraînée.

Évidemment, le Conseil est le pivot réel de la Société. Il est la source véritable de la décision exécutive. Il est le facteur primordial dans le règlement des différends. De son activité dépend le pouvoir créateur de l'Assemblée dans son ensemble. Jusqu'où sa structure satisfait-elle les buts qu'elle vise? Notons avant tout quelques insuffisances. La règle de l'unanimité est, je l'ai soutenu, nécessaire au travail essentiel du Conseil; on peut ajouter qu'il ne l'est pas également à son travail secondaire. L'unanimité ne devrait pas être requise pour entreprendre des actions sociales — suppression du trafic des stupéfiants, par exemple — où peut résider une grande partie de son efficacité. Là, l'obligation d'accepter une majorité des deux tiers devrait être considérée comme suffisante, Secondement, le Conseil ne devrait pas examiner lui-même si un différend est ou non d'ordre privé; car si l'Angleterre considère, par exemple, le conflit égyptien comme une affaire privée, la France envisagera sans doute de même sa situation au Maroc. Il vaut mieux que ces questions soient renvoyées à la Cour permanente, et que le Conseil agisse d'après sa décision. Les non-adhérents à la Société devraient, en troisième lieu, avoir le droit de s'adresser à l'arbitrage du Conseil même si leur différend a lieu avec un Etat qui n'est pas non plus membre; car si, pour prendre un exemple frappant, les États-Unis devaient faire la guerre au Mexique, l'annexion de ce dernier modifierait si profondément la situation des Républiques sud-américaines que l'intérêt de cette décision aurait alors besoin de toute la force que l'autorité collective de la Société peut fournir1.

Certaines autres questions importantes se posent. Par qui seront représentés les ctats aux réunions du Conseil? Autant que possible, pour des raisons déjà exposées en parlant de l'Assemblée, il importe que les délégués soient les Ministres des Affaires Étrangères de chaque État. Il y

a bien entendu des exceptions forcées à cette règle : par exemple, la distance rend actuellement impossible la présence du ministre japonais. Mais la représentation soit par des ambassadeurs, soit par des ministres secondaires n'est en général pas satisfaisante. Leurs instructions sont forcément moins simples. Ils ne permettent pas au ministre d'apprendre la signification des relations internationales par un contact direct avec leur essence même. Ils tendent à se séparer de cette mentalité générale qui provient de la continuité des rapports aux réunions du Conseil; et il est souvent assez mauvais pour le gouvernement de confier sa politique internationale à d'autres mains que celles qui dirigent ses affaires étrangères. On a certainement pu reconnaître au Ministère des Affaires Étrangères de Grande-Bretagne des vues différentes de celles qui dominaient dans le service dirigé par Lord Cecil, différence non moins importante par sa méthode d'approche que par l'objet en vue.

Plus complexe est la question de publicité. La évidemment, les considérations qui valent pour l'Assemblée ne sont pas de mise. La publicité est la vie même de l'Assemblée; au Conseil, la publicité qui précède la décision peut parfois, surtout au cours du règlement d'un différend, faire plus de mal que de bien. Mais il importe ausi que le Conseil ne dégénère pas en un corps discutant à huis clos, et faisant ex cathedra des déclarations qu'il ne daigne pas commenter. Il importe donc que toutes les décisions adoptées soient publiées avec une explication officielle des résultats obtenus; car, selon l'expression de M. Branting¹, « le meilleur moyen de défendre les décisions du Conseil est encore d'en donner les raisons ». De plus il me semble évident que le Conseil pourrait entendre publiquement : 1° tous les exposés des parties en litige; 2° toutes les questions soumises au sujet de l'attitude des puissances mandataires: 3º toutes les guestions relatives aux travaux de la Société selon l'article XXIII. Quiconque a entendu la dénonciation du Général Zeligowski par Lord Balfour à la quatorzième réunion du Conseil ne peut mettre en doute l'effet salutaire de la publicité: et il est de règle qu'on ne doit recourir au secret que si les négociations délicates, telles que la reconstruction financière de l'Autriche, sont en discussion.

Les rapports du Conseil et de l'Assemblée constituent une question fort importante. Ici, il faut dès le début laisser de côté les analogies avec le Gouvernement parlementaire. Le Conseil est à la fois un cabinet et une législative; et par sa nature complexe, il ne correspond à aucune institution déjà existante. Il domine l'Assemblée, puisque celle-ci ne saurait agir sans lui, et cependant, dans certains domaines, il peut relever du contrôle de l'Assemblée. Un compte-rendu de ses travaux est déposé tous les ans par le Secrétaire Général de la Société, et sa discussion par l'Assemblée correspond à la discussion du Budget annuel par la Chambre des Communes. Mais la discussion à l'Assemblée, si elle peut influencer le Conseil, ne le fait pas forcément; celui-ci peut s'en tenir à ses décisions. et, dans ce cas, elle ne causerait pas sa chute. Il apparaît donc qu'en tous points l'Assemblée est un corps inférieur au Conseil, en pouvoir comme en autorité, et que, à part ses sessions ordinaires, ses réunions extraordinaires dépendent en pratique soit de la volonté du Conseil, soit du

^{1.} Selon l'article XVII, la Société peut inviter les non-adhérents à s'en remettre à son autorité. Je désirerais beaucoup que l'invitation puisse être faite par simple requête d'une des parties intéressées.

^{1.} Procès-verbal de la Seconde Assemblée, septembre 1921.

L'ORGANISATION INTERNATIONALE

renvoi d'un différend à l'Assemblée par une des parties intéressées. Par conséquent, neuf membres environ de la Société règlent en général

l'essentiel d'une politique mondiale en son nom.

Ces rapports sont-ils suffisants? Nous devons-nous rappeler dans quelles conditions la Société doit travailler. Un corps aussi divers que l'Assemblée, aussi dépendant, en outre, des difficultés de distances ne peut se réunir souvent par la nature des choses. Il faut en général suffisamment renseigner ses membres sur les questions à discuter pour qu'ils puissent arriver à des conclusions après mure considération. Le Conseil est donc forcément tenu d'être la source des décisions dans l'intervalle; et il faut à ses pouvoirs de l'élasticité s'il doit réussir à résoudre les problèmes soulevés. En somme, il doit avoir ce qu'on nomme en Angleterre un pouvoir de prérogative, dont les limites peuvent être, à l'occasion, définies par l'Assemblée. Mais on ne pourrait généralement admettre, par exemple, que des différends une fois réglés soient repris par l'Assemblée. Si l'on savait une telle révision possible, toutes les parties en litige qui se croiraient lésées par la décision en appelleraient à l'Assemblée pour se faire réentendre. Stare decisis et un principe inévitable de la situation que nous affrontons. L'Assemblée doit donc s'en tenir à être un moyen de critique plutôt qu'un moyen de contrôle. Les différences de juridiction tiennent à la nature du problème. En outre, il faut se rappeler que la situation se modifiera peu à peu sous l'empire de l'expérience. Le Conseil accumulera des précédents, qui limiteront graduellement, même à demi consciemment, son pouvoir d'innovation; et à mesure que s'accomplit l'œuvre de la Cour Permanente, on réunira un recueil de décisions légales dans les limites desquelles le Conseil devra agir. Mais il importe que le Pacte de la Société oblige le Conseil à accepter le jugement de la Cour sur les questions de droit. Car si tel n'était pas le cas, les décisions de la Cour ne seraient rien de plus que des expressions d'opinions, de poids sans doute, mais sujettes à être rejetées si elles ne conviennent pas. La Cour serait ainsi privée de ce qui est indispensable à son autorité, car elle serait transformée en un corps de conseillers juridiques et non de juges. Soumettre le Conseil à la loi est, peut-on affirmer, la manière la plus sûre d'imprégner ses conclusions de justice.

L'Assemblée pourrait encore exercer raisonnablement un autre pouvoir sur le Conseil. Même en admettant que dans les grands problèmes les décisions du Conseil doivent être considérées comme choses jugées, il n'est pas besoin d'étendre ce caractère à des questions qui, bien qu'importantes en elles-même, le sont relativement moins. Le Conseil, par exemple, s'est occupé de problèmes de transit, d'hygiène, d'enregistrement de traités, de trafic des boissons alcooliques en Afrique, dont aucun ne semblait devoir mener à des divergences graves d'opinion. Il semble que l'on pourrait soumettre des décisions de cet ordre à la révision de l'Assemblée. Elles lui seraient soumises tous les ans par le compte-rendu annuel du Secrétaire Général; et les pouvoirs de l'Assemblée gagneraient utilement si elle recevait le droit de réviser les décisions du Conseil par un vote des deux-tiers. Tel serait le cas du problème de l'assistance à la famine en Russie, rejetée par l'opposition des Grandes Puissances en dépit des plaidoyers éloquents des petits États. Aller plus loin que les premières dans des cas analogues serait assez fréquemment remplacer les considérations politiques ou économiques d'un grand État par les considérations humanitaires d'un petit. Nous ne pouvons nous attendre à ce que la Grande-Bretagne renonce à l'Inde sur l'injonction de la Hollande; mais il serait bon pour son âme, ou pour celle du Japon, d'abandonner, même au prix d'une lourde perte économique, un commerce tel que celui de l'opium, par exemple, à la demande instante de la Norvège ou du Danemark. Quiconque jette un regard sur la série des questions incluses dans l'article XXIII du Pacte n'éprouvera pas de difficulté à croire que sur celles-là au moins, l'Assemblée pourrait bien garder la haute main. Jusqu'où, en dehors de ces questions, sa compétence en tant qu'organisme de révision devrait s'étendre, cela dépendra évidemment de la réussite de la Société à établir des habitudes de coopération internrtionale. En partie au moins, c'est là un problème de prestige; et c'est selon que ces habitudes de coopération se développeront que le prestige cèdera à la justice.

Ceux qui étudient les procès-verbaux du Conseil depuis l'origine seront, je crois, amenés à deux conclusions Pendant les cinq premières années de son histoire, il a été encore largement imprégné de l'esprit de guerre. Sous son influence, il a commis, dans les questions telles que celles du Bassin de la Sarre et de la Silésie, de graves erreurs; sous son influence aussi, il a refusé de s'occuper de questions urgentes telles que l'occupation de la Ruhr par la France. Secondement, il a fait preuve d'un grand manque de courage lorsqu'il s'est agi de graves problèmes sur lesquels devait reposer son influence. Il a réussi à mettre fin à de petits malentendus, tels que l'affaire des Iles d'Aland⁴, et le règlement de la frontière de l'Albanie; il n'a pas réussi dans des occasions plus importantes, telles que le différend italo-grec en 1923, l'affaire franco-allemande de la Ruhr, le différend anglo-égyptien en 1924. Celui-ci a montré toutes les faiblesses du Conseil sous leur véritable aspect; car une atmosphère d'incertitude régnait autour du statut international de l'Égypte et de sa part dans le gouvernement du Soudan; ces deux questions nécessitaient un maniement à la fois juridique et impartial, et elles furent toutes deux réglées par l'Angleterre seule, mais sans en référer à la Société. De plus, l'Égypte n'était pas membre de la Société; et lorsqu'elle s'adressa à elle, bien qu'elle le fit à l'unanimité de l'assemblée législative, l'exécutif, qui avait à peine pris le pouvoir à ce moment, ne s'y joignit pas. Cependant le Secrétaire de la Société ne considéra pas cet appel comme officiel, sous le prétexte qu'il n'émanait pas d'un « gouvernement » au sens technique et administratif du mot. En d'autres termes, la Société acceptait que de grands problèmes fussent résolus sans son intervention pour des raisons strictement légales. Le malheur de cet appel fut que la partie lésée était une petite puissance, et à un moment ou le grand État agissait au nom de son prestige. Mais c'est justement pour empêcher cela que le Conseil de la Société a reçu le droit d'intervenir. Le refus dans le cas anglo-égyptien, le silence dans le cas de la Ruhr, la faiblesse dans le cas du conflit italo-grec n'encouragent pas à croire à la bonne foi du Conseil. Il faut, a dit M. Mac Donald, « vider nos esprits de cette idée révolutionnaire et vaine qu'une nation, par sa force de volonté et sa détermination, peut se

^{1.} Genève, juin 1921.

^{2.} Paris, 16 novembre 1921.

contenter d'aller droit au but en dépit du reste du monde 1 ». Mais nos esprits ne se videront de ces idées que lorsque le Conseil se décidera à intervenir dès qu'on tentera de semblables agressions. En admettant, si nous voulons, qu'une telle politique peut détruire la Société, elle peut tout autant la construire; et tant que le Conseil n'aura pas acquis l'autorité qu'implique cette intervention, les Grandes Puissances le considéreront non pas comme un arbitre, mais comme une commodité éventuelle.

3º Le Secrétariat. — Selon l'article VI du Pacte, le personnel administratif de la Société comprend un Secrétaire général et les assistants dont il a besoin. Le premier Secrétaire général fut nommé par la Conférence de la Paix à Versailles en 1919: son successeur sera nommé par le Conseil, avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée. Ses devoirs peuvent, dans l'ensemble, se classer en dix grandes catégories : 1° il enregistre les décisions du Conseil et de l'Assemblée; 2º il coordonne l'œuvre du Secrétariat de la Société dans son ensemble : 3º il prépare un compte-rendu annuel des travaux du Conseil pour le soumettre à l'Assemblée; 4° à la requête d'un membre quelconque de la Société, il convoque, selon l'article XI du Pacte, une réunion du Conseil qui s'occupe de toute situation urgente susceptible d'amener un conflit; 5° il reçoit, selon l'article XV, les avis de soumission d'un différend par une de ses parties, et prend les dispositions nécessaires pour l'étudier et le discuter : 6° il reçoit et, après enregistrement, publie tous les traités conclus par les membres de la Société 2; 7º il informe les membres de la Société lorsque des amendements au Pacte sont devenus effectifs 3; 80 il prend toutes mesures pour exécuter les décisions de la Société par l'intermédiaire des bureaux du Secrétariat'; 9° avec l'approbation du Conseil, il nomme les membres et le personnel du Secrétariat 5; 40° il prépare l'ordre du jour de tous les organismes se réunissant sous les auspices de la Société.

Il est évidemment difficile de surestimer l'importance du Secrétariat. Ses fonctions sont à la fois vastes et complexes; il graisse les rouages du mécanisme de la Société; une grande partie de l'efficacité de la Société dépend de la qualité de son travail. Mais il fonctionne aussi à l'intérieur de certaines limites. C'est un fonctionnariat international, et comme tel, il renferme des citoyens de tous les Etats membres de la Société. Il n'a donc pas une tradition unique de technicité sur laquelle il peut bâtir; il doit modeler son travail d'après les habitudes cosmopolites qui diffèrent fréquemment les unes des autres. En outre, comme c'est un corps administratif, il n'exécute pas lui-même; il ne peut qu'organiser les modes d'exécution que les membres de la Société doivent pratiquer individuellement. Il ne peut s'engager à une tentative qu'il croit adéquate. Son travail est limité d'abord par le budget que lui accorde l'Assemblée, et ensuite par le degré auquel les Etats membres coopérèrent réellement à sa tâche. Cependant, même avec ces limitations, il est tenu de jouer un

rôle grandissant dans la Société; et ce qu'il fait impliquera en grande partie un art dans les négociations et une délicatesse dans l'exposition sans doute plus considérables que n'en a connu jusqu'ici aucune administration d'aucun État individuel.

Comment le Secrétariat doit-il remplir sa tâche? Je ne discuterai pas ici le problème purement technique de son organisation intérieure; je chercherai plutôt à découvrir quelles méthodes implique son travail, et l'importance de ces méthodes. Le fait dominant de cette fonction est certainement le devoir d'enquête. Dans presque tous les modes de vie sociale et politique, le Secrétariat rassemble des informations sur lesquelles se basent éventuellement les décisions de la Société. Comment y parvenir? Il y a d'abord des problèmes auxquels il doit directement faire face. Dans d'autres, il faut moins rechercher directement que coordonner les renseignements acquis. Dans d'autres encore, les recherches devront être faites par un corps d'experts extérieurs organisé ad hoc pour les analyses. Dans d'autres, il faut avant tout qu'un corps d'experts présente des recommandations sur lesquelles la Société agira selon ce qu'elle en pense.

Il suffit d'ébaucher ce que suppose une telle fonction pour comprendre qu'elle doit être organisée par des hommes extrêmement capables. Le Secrétariat de la Société ne peut évidemment se composer d'hommes inaptes à occuper les postes les plus élevés des administrations de leurs propres États. Il s'ensuit que la Société doit édifier son Secrétariat sur des bases qui attirent dans ses rangs les hommes les plus capables de chaque État adhérent. La rémunération, la sécurité de ses postes, les conditions de son travail doivent être aussi élevés que celles des meilleures administrations civiles de la Société, et il doit faire place dans ses rangs aux citoyens de tous les États membres; mais par dessus tout, il doit considérer la compétence comme plus importante que la nationalité. En outre, il est évident qu'une grande partie du succès du Secrétariat dépend, à cet égard, de ses relations avec les organes de recherches dans le monde entier, et avec les techniciens, en particulier dans les domaines qui les concernent. Bien entendu, il peut en partie, arriver à ces relations au moyen des Commissions consultatives permanentes dont j'ai parlé précédemment; en partie aussi, il peut, comme le fait le Bureau International du Travail, rechercher des correspondants dans le monde entier pour maintenir le Secrétariat en contact avec les développements qui l'intéressent spécialement; en partie aussi, par des conférences spéciales, comme la Conférence financière de Bruxelles, il peut créer un moyen de guider l'opinion des techniciens.

Je ne crois pas moi-même que ces méthodes feront par elles-mêmes leurs preuves d'efficacité. Si la Société veut être utile, elle doit avoir dans chaque État un observateur muni des privilèges et des pouvoirs d'un ambassadeur de cet État. Il doit être un centre d'informations, et une liaison entre la vie nationale, d'une part, et Genève, de l'autre. Il doit aussi pouvoir organiser, pour la Société, des enquêtes sur place. Il doit avoir assez d'autorité, pour souligner, par exemple, que telle convention du Bureau International du Travail n'est pas observée. Il doit servir d'intermédiaire de négociation entre l'État auprès duquel il est accrédité et la Société elle-même. Il doit, pour ainsi dire, représenter l'existence visible de la Société parmi ses membres. Et il ne faut pas amoindrir l'im-

^{1.} Discours de Port Talbot, dans le Times, 29 novembre 1924.

^{2.} Article XVIII.

^{3.} Article XXVI.

^{4.} Article II.

^{5.} Article V.

^{6.} En 1924, il comprenait environ trois cent personnes

portance officielle de ces observateurs. Rassembler autour d'eux dans chaque État des hommes et des femmes sur la base d'un intérêt pour l'internationalisme serait rendre un service de grande importance. Ces observateurs, bien entendu, ne seraient jamais des citoyens du pays auquel ils seraient envoyés. Ils seraient aidés dans leur travail, comme les ambassadeurs ordinaires, par Genève; et à leur retour, ils apporteraient à ses travaux des connaissances et une fraîcheur d'esprit, fort importantes. Ils empêcheraient la Société, de manière répétée, d'agir selon des informations erronées ou de demander de l'aide là où il ne faut pas. Leurs rapports confidentiels aideraient grandement le Secrétariat à tirer des résultats de l'enquête le plus d'avantages possibles pour la Société.

Mais le Secrétariat ne doit pas seulement enquêter. Il est également chargé de négocier. Une partie de sa tâche est en quelque sorte de nature statuaire, lorsque, par exemple, le Secrétaire Général convoque une réunion du Conseil à l'occasion d'un différend; une autre partie est la besogne courante nécessaire à l'exécution des décisions de la Société. Dans les deux cas, pouvons-nous remarquer, les observateurs dont j'ai parlé pourraient jouer un rôle fort utile. Certaines autres considérations s'imposent en outre. D'abord, il est évident que la Pacte de la Société ne peut pas parer à toutes les éventualités qui se produiront; il a envisagé, par exemple, un appel à la Société par un membre contre un État non adhérent, mais non le contraire. Cependant, aucune difficulté ne devrait échapper à l'attention de la Société pour des raisons purement techniques. Par conséquent, dans ces éventualités, outre les convocations du Conseil à la requête d'un membre, le Secrétaire Général devrait avoir pour mission, avec l'approbation du Conseil, de convoquer ce dernier lorsque tout appel, même non légalement valable, lui semble ne pas être négligeable. On n'encourra aucun risque exagéré à conférer ces pouvoirs. Le Conseil pourrait toujours décider, une fois réuni, qu'il n'y a pas lieu d'agir : et une décision du Secrétaire Général de ne pas réunir le Conseil fournirait à l'Assemblée un thème de débat possible à sa réunion suivante. Il s'acumulerait peu à peu, en fait, une série de précédents qui guideraient les décisions du Secrétaire Général; et l'existence de ce pouvoir de réserve, confié à des mains indépendantes, protégerait la Société contre elle-même. Car le danger persiste de voir le Conseil ne pas toucher à un différend non parce qu'il ne dépend pas de son autorité, mais parce que chaque État adhérent est désireux de ne pas blesser la susceptibilité des autres. Nous devons nous garder d'une minutie de ce genre.

Une autre considération importante ressort. Tandis que l'autorité de la Société dépendra des rapports qu'elle peut organiser avec les Ministères des Affaires Etrangères des États adhérents, elle devra non seulement en obtenir une sorte de confiance extérieure, mais aussi pouvoir les convaincre d'envisager leurs propres problèmes du point de vue de leurs réactions sur l'ensemble des relations mondiales. Je n'ai pas besoin de souligner la difficulté de cette tentative. Ce qu'elle me semble impliquer nettement, c'est le développement du Secrétariat comme lieu où les fonctionnaires des Etats adhérents puissent apporter une aide temporaire sans sorfir de leur service normal. Si nous pouvions, par exemple,

être assurés que nul n'occuperait le poste de chef permanent du Ministère des Affaires Étrangères s'il n'avait pas passé deux ans au service de la Société, nous pourrions aussi, semble-t-il, être sûrs qu'il envisagerait les propositions de politique nationale d'un point de vue plus large et plus positif. Il aurait beaucoup appris de la façon de voir internationale qu'une résidence continue à Genève inculque inconsciemment. Il apprendrait à avoir confiance en la Société en l'aidant à fonctionner, il cesserait de la regarder comme un instrument de plus avec lequel il faut négocier. Il arriverait à connaître dans l'intimité de la collaboration continue des hommes qui n'acceptent pas les principes considérés comme indiscutables à Londres, Paris ou Tokio. Il apprendrait comment une politique nationale peut être envisagée, non à la manière dont elle affecte seulement les intérêts de son propre État, mais à celle dont elle affecte tous les intérêts de la Société. Un service de ce genre serait en fait un apprentissage de ce point de vue cosmopolite que les besoins de l'humanité ont rendu si indispensable. Car il sera difficile, avant que l'esprit international ne se soit implanté dans les administrations civiles des États adhérents autant qu'à Genève même, de donner à la Société la conscience diplomatique en tant que qualité inhérente à sa nature, et non extérieure à elle.

Il vaut la peine de dire un mot d'un problème en particulier. Le Secrétariat de la Société provient de différents États, et quelques-uns nient qu'un fonctionnaire anglais ou français, par exemple, venu à Genève seulement après avoir atteint l'âge mûr puisse se dépouiller de ses préjugés nationaux. Si l'on veut dire par là qu'un fonctionnaire anglais de la Société tendra à en regarder les questions avec des yeux anglais, c'est, je crois, tout à fait inexact. Car lorsque la Société s'occupe d'une question, surtout de nature critique, on ne peut établir à priori aucune simple « opinion anglaise ». Nul ne peut dire, par exemple, que Lord Morley of Blackburn a cessé d'adopter le point de vue anglais parce qu'il combattit la guerre des Boers; nul ne soutiendrait, je crois, qu'il est anti-américain de préconiser l'entrée des États-Unis dans la Société. Il n'est pas plus difficile à loriori pour un fonctionnaire de la Société d'être impartial qu'il ne l'est pour un fonctionnaire anglais d'être neutre en face des partis en lutte qu'il sert par devoir. Ce dernier n'est pas un technicien dénué de passions qui se contente de faire ce qu'on lui dit. Il a assez souvent de fortes opinions politiques très opposées à celles du Ministre qu'il sert. Mais il est capable, par la force invincible de la tradition dont il fait partie, de laisser de côté ses opinions. On lui indique le but à atteindre et il cherche, avec une loyauté insoupçonnable, la voie y menant directement. Il est vrai, bien entendu, que la tradition de cette loyauté n'est pas aussi forte dans certains pays qu'en Angleterre, et que les préjugés nationaux peuvent constituer une passion plus puissante que les préjugés de partis. Mais tout en rappelant ces objections, je ne crois pas qu'elles s'opposent à la probabilité qu'un fonctionnaire de la Société peut rester un bon Français tout en apprenant à en envisager les problèmes d'un point de vue ne favorisant pas spécialement les intérêts français. Et le fait que ses opinions sont soumises à la pression inconsciente de celles qui proviennent d'autres traditions l'oblige, en tout cas, à arrondir les angles de ses tendances d'une manière remarquable. Le premier Secrétaire Général de la Société est un Anglais; mais l'examen de ce qu'il a fait, en particulier de ses compte rendus annuels à l'Assemblée, ne semble pas montrer que les publications et surtout les décisions eussent été différentes s'il avait été français ou suédois.

On peut encore faire une dernière remarque sur le Secrétariat. J'ai noté que parmi ses fonctions se trouve la préparation de l'ordre du jour des réunions de l'Assemblée. Ces ordres du jour contiennent trois groupes de questions. Il y a celles que l'Assemblée a décidées à une réunion précédente, celles que propose le Conseil, et celles que propose l'initiative d'un État adhérent. Le Secrétariat fait parvenir aux délégations tous les documents relatifs au travail de l'Assemblée. Il existe là, peut-on ajouter. un domaine où l'initiative du Secrétariat peut être extrêmement importante. Deux sortes d'initiatives apparentées à l'ordre du jour de l'Assemblée dépendent en grande partie du travail du Secrétariat : 1° il peut proposer aux délégués les sujets qu'il croit être dignes de la considération des Etats adhérents, en même temps que les raisons de ses propositions. Ce faisant, il assurera soit une discussion effective à l'Assemblée, soit une publicité internationale qui mènera finalement à la discussion. Ces suggestions auront en outre l'intérêt que si elles ne sont pas mûres pour une résolution immédiate de l'Assemblée, leur importance étant indiquée, la pression des affaires ne les dérobera pas à l'attention : 2º le Secrétariat pourrait aussi, en envoyant des documents pertinents aux délégués. demander en outre s'ils désirent d'autres renseignements sur les sujets auxquels ils se rapportent. Il devrait en somme jouer le rôle que le Bureau législatif de références du Wisconsin a pu jouer à l'apogée de son prestige 4. Dans le fonctionnement de l'Assemblée, un des éléments essentiels est l'assurance que ses délégués disposent de toute la documentation nécessaire pour élaborer des décisions appropriées, et il est également important que l'Assemblée puisse se procurer non seulement des faits précis venant des gouvernements, mais aussil'expression des opinions opposées aux leurs. Ceci suppose la possibilité d'organiser à l'intérieur de l'Assemblée une procédure pour la réception des pétitions semblable à celle du Parlement de l'État moderne. Cette réception pourrait être notifiée aux membres lors de l'envoi de l'ordre du jour de l'Assemblée; et les Etats qui s'intéresseraient à une ou plusieurs d'entre elles pourraient soit demander au Secrétariat des renseignements à leur sujet, soit, s'ils le jugeaient bon, soulever la question qu'elles posent à l'Assemblée même. Cela suppléerait, je crois, de manière utile à une procédure qui, autrement, oblige les mouves ments minoritaires d'un Etat à ne pas être entendus par le corps qui s'occupe de l'opinion mondiale. Par ce moyen, les minorités pourraient au moins faire connaître leurs opinions aux membres de la Société: et nous aurions là une garantie contre la tendance naturelle des gouvernements à affirmer que leur opinion a l'appui écrasant de ceux qu'ils dirigent.

4º La Cour Internationale de Justice. — Aucune Société des Nations ne pourrait prétendre être complète sans un organe judiciaire per-

manent. « La Société des Nations, écrit Sir Frederick Pollock¹, doit réédifier et étendre le droit des nations, et une autorité légiférante, ou même législative, n'y suffirait pas. La définition officielle et l'exécution doivent être vivifiées par une interprétation constructive, afin de produire une tradition de doctrine constante, une « jurisprudence » au sens français du mot. Les décisions isolées provenant d'autorités différentes et indépendantes, si respectables soient-elles, ne constitueront jamais une doctrine de ce genre ». Mais ce n'est pas uniquement pour cette importante raison qu'une Cour permanente internationale est indispensable. Lorsque les problèmes en jeu sont de nature juridique, il importe que le corps rendant un jugement soit indépendant des gouvernements des Etats adhérents. En fait, toutes les raisons qui militent en faveur de l'indépendance du judiciaire dans les litiges nationaux militent, avec plus de force encore, pour son indépendance dans les litiges internationaux. Les règlements de questions juridiques soit par un groupe d'hommes d'État, soit par des juges nommés à cet effet par les gouvernements ne peuvent jamais avoir soit la liberté, soit l'impartialité d'un tribunal indépendant des situations temporaires. Ce qu'il faut, comme Sir Frederick Pollock l'a montré avec justesse, c'est un corps tel que le Comité juridique du conseil privé de l'Empire Britannique, qui exercera son autorité par consentement, devant lequel les États membres de l'Empire peuvent être convoqués, mais qui reste indépendant, selon la constitution, des buts ou des désirs de l'exécutif.

La Cour Permanente de Justice Internationale fut créée par l'article XIV du Pacte. Elle est compétente à entendre et à juger tout différend international que les parties intéressées acceptent de lui soumettre; et elle peut donner une opinion consultative sur toute question que lui renvoie le Conseil ou l'Assemblée. Les juges de la Cour sont nommés par un procédé assez compliqué. D'abord, les membres juridiques du tribunal de La Have, constitués en groupes nationaux ou en groupes similaires d'États qui n'y sont pas représentés, fait des nominations limitatives, certaines qualifications légales étant requises pour être nommé. Sur la liste ainsi formée, quinze juges, dont quatre sont des juges suppléants, sont choisis par des votes similaires du Conseil de l'Assemblée, une majorité absolue étant requise dans les deux groupes pour l'élection 2. Les juges sont élus pour neuf années, et nul État ne doit avoir plus d'un de ses citoyens à la Cour: mais tout Etat en litige est autorisé, pour le cas en question, à y envoyer un représentant. La Cour siège à La Haye, et doit tenir au moins une session par an. Pour assurer une continuité de juridiction, il est également stipulé que son président et son greffierarchiviste, ainsi que leur personnel, doivent résider à La Haye, de même que la Haute-Cour anglaise prévoit la présence d'un juge à Londres pendant les vacances.

La compétence de la Cour n'a pas été définie de manière tout à fait

^{1.} Voir un article de M. C. Mc Carthy dans P. S. Reinsch, Readings on American State Government, pp. 63-73.

^{1.} The League of Nations (seconde édition) p. 232. Je dois ici reconnaître mes nombreuses obligations à ce livre précieux. La meilleure description technique de la Cour est celle de M. A. Fachiri, The Permanent Court (1926).

^{2.} Si, après un troisième ballottage, il y a encore des vacances à pourvoir, un mécanisme de choix beaucoup plus compliqué entre en jeu. Ceci n'a pas encore été nécessaire. Pour les détails, cf. Fachini, op. cit.

satisfaisante. Selon l'article XIV du Pacte, elle ne peut s'occuper que des différends soumis par les deux parties, bien qu'il apparaisse : 1º que le Conseil s'adresse à elle pour avoir son opinion sur les questions juridiques suscitées par les discussions, et 2º que les membres de la Société peuvent facultativement reconnaître la juridiction de la Cour comme obligatoire en signant une clause à cet effet 1. Donc en général, la Cour semble devoir s'occuper de cinq genres de questions : 1º elle interprétera les traités; 2º elle règlera les questions de droit international; 3º elle déterminera, en se soumettant aux limitations énoncées plus haut, la réparation à faire lorsqu'il y aura eu rupture des obligations internationales; 4º elle déterminera la réalité de toute situation, qui, si elle existe, constitue une rupture de cette obligation; 5° elle conseillera la Société sur toutes les questions que lui soumettra le Conseil ou l'Assemblée, bien que ses conseils ne soient obligatoires que lorsque le corps en question les aura acceptés. Un cas typique de cette dernière sorte fut la question soumise à la Cour en 1922. à savoir si le délégué ouvrier de la Hollande à la troisième conférence du Bureau International du Travail avait été nommé conformément aux stipulations établies par l'article III du Pacte du Travail de la Société, déclarant que les délégués non gouvernementaux doivent être choisis parmi les organisations industrielles les plus représentatives². Finalement, on peut noter que la loi à appliquer par la Cour repose sur quatre bases : 1º les règles reconnues dans les conventions internationales par les Etats en litige; 2º la coutume internationale assez générale pour être admise comme loi; 3° les principes de droit généraux reconnus par le monde civilisé; 4º les décisions judiciaires et les doctrines des publicistes légaux reconnus comme guides dans l'élaboration des règles juridiques.

Le principal commentaire qu'un observateur serait tenté de faire sur la Cour est que sa compétence a été exagérément restreinte par les pouvoirs attribués au Conseil et à l'Assemblée. Si elle doit faire autorité véritablement et constamment, il faut qu'elle soit assurée de voir considérer ses opinions consultatives comme obligatoires; sinon, ses membres seront inévitablement tentés de rechercher ce qui a des chances d'être accepté, de peur de les voir rejeter. Secondement, elle devrait recevoir le droit obligatoire de décider, dans toutes les questions qui donnent naissance à un différend, si la question est ou non de nature privée. Car laisser au Conseil des problèmes de cet ordre, c'est amener les Etats qui formulent la décision à s'occuper moins des faits en cause que de l'effet d'un précédent sur leur propre situation. Troisièmement, elle devrait constituer la méthode normale de régler les différends, et la signature de ce qui est actuellement une clause d'acceptation facultative devrait évidemment être obligatoire pour tous les membres de la Société; sinon, il se produira sans aucun doute une tendance à faire de la Cour une source de jugement pour les petits États, tandis que le Conseil restera le corps auquel se réfèrent les grandes puissances. Cela diminuera très sérieusement,

semble-t-il, le prestige de la Cour. C'est la certitude que la Grande-Bretagne est, tout comme le Brésil, justiciable du tribunal qui fera de son activité une partie définie des habitudes de l'humanité.

Il faudrait en outre remarquer que la juridiction de la Cour, en dehors de l'interprétation des clauses sur le Travail du Traité de Versailles; est uniquement originale; et il est évident que tel doit demeurer le cas. Mais il existe maintes façons selon lesquelles la Cour pourrait fournir aux juridictions nationales des éléments de grande valeur Selon l'article III du Pacte, comme l'a suggéré Sir F. Pollock , elle pourrait être habilitée par le Conseil à consolider le droit international, et à en réviser de temps en temps la substance à la lumière de l'expérience. Nul ne soutiendrait que c'est là une tâche facile, ou que l'on puisse accomplir en un bref laps de temps. Cependant sa nécessité rendrait non seulement un grand service international, mais conférerait un crédit considérable à la Cour; et elle uniformiserait opportunément beaucoup d'éléments à présent divergeants dans leur substance et dans leur application. De plus, il existe une série de questions où l'attribution à la Cour d'une juridiction d'appel ne pourrait guère manquer d'être utile. Ainsi, d'après la loi, si un souverain étranger revendique un bien comme propriété publique de son État, on ne peut soumettre sa revendication à une enquête, et elle est exempte des conséquences juridiques 2. On ne voit pas bien pourquoi, si l'on s'oppose à une déclaration de ce genre, les faits ne seraient pas déterminés selon les voies ordinaires par la Cour permanente, et cela d'autant plus que cette doctrine est, comme je l'ai montré précédemment, une conséquence regrettable de la doctrine classique de la souveraineté. De même dans les cas de détention d'un immigrant étranger pour prétendue violation d'un traité, on pourrait en appeler à la décision nationale de la Cour permanente 3. De même encore si, selon la loi nationale, les biens d'un étranger sont détruits hors de la juridiction nationale, on devrait interjeter appel même des tribunaux les plus élevés d'un État pour des considérations de justice 4, car les biens détruits auraient facilement pu être bien utilisés selon les lois de l'État du plaignant. Ce qui ressort généralement, à mon avis, des cas de ce genre, c'est que lorsqu'une action d'État sous une de ses diverses formes est affirmée être un obstacle à la juridiction, le plaignant devrait pouvoir citer l'État en question du tribunal d'état à la Cour permanente. Dans ce cas seulement, l'individu peut être protégé contre l'irresponsabilité des pouvoirs souverains.

En fait je plaide ici pour que les règles du droit international deviennent universellement applicables en les faisant interpréter de manière définie par un tribunal reconnu. De cette façon seulement nous échapperions à la coutume, inaugurée par Hobbes, de considérer le droit des nations comme un déguisement de la loi de nature ⁵. Nous devrions évidemment limiter avec une certaine rigueur les occasions d'appel, et aussi rendre les décisions de la Cour internationale obligatoires pour

^{1.} Les principaux Etats ont signé cette clause facultative, parfois avec des réserves de détail, à l'Assemblée de 1929.

^{2.} Cf. Behrens, op. cit., pp. 124-125. La Cour internationale est aussi, selon les clauses 445-420 et 423 du Traité de Versailles, la source d'appel des réclamations au sujet de l'exécution des problèmes relatifs à l'organisation du travail.

^{1.} Op. cit., p. 173.

^{2,} The Parliament Belge (1880) 5 P. D. 197.

^{3.} Comme dans le Chinese Exclusion Case, 130 U. S. 581.

^{4.} Zuran contre Denman (1848), 2 Ex. 167; et comparer Carr contre Fracis Times et Co (1902) A. C. 176.

^{5.} Leviathan, IIº partie, chap. xxx.

toutes les Cours d'État et applicables par leur autorité. Ce plaidoyer se base sur des raisons sérieuses. La fameuse épigramme suivant laquelle le droit international n'est pas le droit réel a eu un sérieux effet historique, sur son prestige comme sur l'étendue de son influence. Comme il n'avait n'avait pas de domicile de jugement permanent, son effet positif fut affaibli parce qu'il semblait privé de la certitude et des sanctions de la justice nationale. Il me semble possible que la Cour internationale fasse pour le droit en général ce que l'édit du Préteur fit pour la jurisprudence romaine à son âge d'or. Mais dans ce but, il sera nécessaire d'admettre que le tribunal suprème d'un État national ne peut avoir le dernier mot si son jugement implique le heurt de principes dérivés de plusieurs sources légales. Il n'y a pas de raison de supposer que l'uniformité impliquée ainsi détruirait l'élasticité du présent régime, puisque la plupart des juridictions ultimes s'écartent déjà difficilement de leurs propres précédents. Et la rendre capable d'empêcher un déni de justice permettant au plaidoyer de souveraineté de faire obstacle au procès serait faire œuvre utile. Si les souverains, personnels ou collectifs, sont différents des autres êtres, personnels ou collectifs, la meilleure manière d'agir avec eux est de constituer un tribunal spécial qui s'occupe d'eux. Ce faisant, nous pouvons abolir la notion que la conduite adoptée par un gouvernement ou en son nom est revêtue d'une sainteté parfaite. Si la Cour internationale ne faisait que contribuer à cette fin, elle serait parvenue à des résultats fort importants.

Il reste une autre question. J'ai parlé déjà de la nécessité, sous le patronage de la Société, d'une Commission permanente du Droit, et il apparaît clairement qu'un corps de ce genre doit travailler en étroite relation avec la Cour Internationale. Cette dernière serait évidemment tout indiquée pour nommer ses membres. Ce serait le véhicule qui transmettrait les conclusions de la Commission à la Société même. Elle pourrait l'utiliser comme son propre organe de recherche sur les problèmes. dont il est opportun de s'enquérir. En fait, on peut envisager la Cour non seulement comme un corps enregistrant les découvertes à mesure que les cas sont soumis à son jugement, mais encore au moins autant comme un corps occupé à stimuler le développement général du droit. A cet égard. il détient une arme puissante. L'enquête légale convenablement menée est une des principales sources du progrès futur. Et l'on peut soutenir qu'un certain nombre d'organisations similaires pourrait bien s'abriter sous l'aile de la Cour Internationale. Un bon exemple de ceci nous est fourni par la Conférence Internationale des Prisons. Un des traits les plus regrettables de l'administration pénitentiaire est le petit rôle que jouent les juges pour son amélioration. Si la Cour Internationale voulait organiser une Conférence de ce genre et soumettre ses constatations, ainsi que leur portée, à l'attention des judiciaires nationaux, elle ferait sans doute du bien, et, en tous cas, ne ferait aucun mal. En outre, elle pourrait convoquer des conférences internationales de juges pour discuter les questions où l'échange d'opinion importe beaucoup : par exemple, la protection de l'indépendance judiciaire. En somme un vaste domaine s'offre à la Cour Internationale, non seulement en tant qu'organe juridique, mais comme institution désireuse de faire répondre le droit aux besoins. Et plus rapidement elle travaillera dans ce but,

plus elle aura de chances d'aider la Société à continuer de réaliser ses fins. 5° Le Bureau International du Travail. — J'ai déjà indiqué que la Société, pour réussir, doit de plus en plus entreprendre une besogne économique. Cet aspect de son activité est prévu en partie par la Section Économique du Secrétariat, en partie aussi et surtout par le Bureau International du Travail¹. Ce dernier est formé de deux branches : il possède une assemblée générale de représentants des États adhérents et une organisation permanente à Genève. La qualité de membre du Bureau ne se limite pas aux membres de la Société, bien que tous les membres de cette dernière soient membres du premier, mais d'après les clauses du Bureau du Travail, des États comme la Russie et l'Amérique pourraient accepter les obligations des membres sans s'engager en même temps aux obligations plus vastes de la Société. D'après ces termes, l'Allemagne a pendant quelques temps été membre du Bureau sans l'être de la Société même.

Le Bureau International du Travail sera dirigé, si l'Amendement Draft de 1922 est ratifié 2, comme il est vraisemblable, par un corps composé de trente-deux personnes. Seize d'entre elles représentent des gouvernements: huit sont nommées par des Etats industriellement importants 3. et huit par les délégués des gouvernements des autres membres, à l'exclusion de ceux des utats déjà nommés. Il est également stipulé que six de ces seize membres viendront d'États non européens. Parmi les seize autres personnes, huit représentants des patrons et huit représentants des ouvriers sont élus par les délégués de ces classes à la Conférence, étant encore stipulé que deux de chaque groupe seraient pris parmi les Etats non européens. Le Corps Directeur est nommé pour trois ans : il fixe lui-même ses époques de réunion et sa procédure; et il doit se réunir particulièrement quand douze au moins de ses membres le désirent. Les vacances et les remplacements sont pourvus par son propre vote, à condition que ses méthodes soient acceptées par la Conférence. Il recoit annuellement un rapport de chaque membre du bureau sur la façon dont il a exécuté ses obligations de membre; et il a le droit de prescrire la forme sous laquelle ce rapport doit être fait. Il reçoit les réclamations des associations industrielles sur l'inexécution par les membres de leurs obligations, et il communique ces réclamations aux Etats intéressés; si l'on juge la réponse peu satisfaisante, il a le droit de publier réclamation et réponse. Il peut aussi recevoir une réclamation analogue de tel membre sur tel autre, et s'il le juge bon, il peut nommer une commission d'enquête sur la réclamation ; et chacun des membres doit s'engager à donner toutes facilités à la Commission. Cette dernière fait un compterendu et des recommandations au sujet de la réclamation; si celles-ci ne sont pas acceptées, le cas est renvoyé à la Cour permanente, qui doit

^{1.} La partie XIII du Traité de Versailles s'occupe des principes de son organisation; son statut fut adopté à la Conférence de Washington le 3 novembre 1922. Il est commodément réimprimé dans les appendices V et VI du livre de M. E. Behrens, International Labour Office.

^{2.} Cf. Behrens, op. cit., 184, note.

^{3.} La question de savoir quels Etats sont d'une importance industrielle particulière doit être réglée par le Conseil de la Société,

^{4.} Pour la formation de la Commission, voir l'article 412 du Traité de Versailles.

alors « confirmer, modifier ou infirmer les conclusions » de la Commission, et proposer des méthodes économiques appropriées pour mettre à exécution ses recommandations. N'importe quel membre peut alors appliquer ces méthodes à l'État défaillant. Le Corps Directeur règle aussi les travaux généraux et surveille les finances du Bureau du Travail, l'organisation exécutive étant confiée à un Directeur.

Le Directeur est responsable de l'organisation générale du Bureau et de la nomination de son personnel qui, statutairement, doit comprendre des femmes. Les fonctions du Bureau se divisent, dans l'ensemble, en trois catégories : 1º il rassemble et distribue les informations sur tous les aspects de la vie économique internationale, il étudie surtout les questions à soumettre à l'Assemblée, il dirige les enquêtes sur les problèmes du ressort de ses intérêts et en public les résultats; 2º il prépare l'ordre du jour des assemblées de la Conférence ; 3° il reçoit les réclamations sur l'inexécution de leurs obligations par ses membres. Pour effectuer ses travaux, le Bureau se divise en trois parties. La Section Diplomatique s'occupe de correspondre avec le gouvernement et prépare les bases des Assemblées; la Section des Renseignements et de la Liaison s'occupe de rassembler et de distribuer les informations; la Section des Recherches est chargée des enquêtes sciencifiques générales. Liées à cette dernière section, il y a des Commissions consultatives de deux sortes : 1º des commissions consultatives dont la Commission Navale Internationale de 1920 est un exemple. Elles sont composées à égalité des représentants des intérêts en jeu, et font des propositions au comité exécutif dans le cadre arrêté par celui-ci; 2º des commissions techniques comme celle qui s'occupe de l'emploi des soldats et marins mutilés, où siègent uniquement des experts choisis par le Directeur de l'Office i et responsables visà-vis de lui. Il existe aussi des offices correspondants en divers pays et des représentants spéciaux dans d'autres. Ils servent à maintenir l'office de Genève en contact avec les événements grâce à leur information de première main. D'autre part, nombre de membres de l'office y ont nommé des délégués de sorte que le centre reste en relation avec la Conférence. Le personnel comprend les nationalités les plus variées2; il se recrute autant que possible par l'examen et le choix combinés, sauf pour les postes supéricurs, et il semble avoir surmonté les difficultés linguistiques avec un rare bonheur.

L'Assemblée est le sommet et le couronnement de l'œuvre de l'office. Elle se réunit au moins une fois par an. Chaque État membre envoie quatre délégués nommés par le gouvernement, deux représentant le gouvernement lui-même, un autre les salariés et un autre les patrons; chacun des deux derniers doit représenter les organisations les plus importantes de son État³. Chaque délégué peut s'adjoindre deux conseillers pour chaque question à l'ordre du jour de l'Assemblée, mais les conseillers n'ont pas le droit de vote; ainsi, chaque problème peut être traité par

un expert sous l'un des trois aspects en question. La conférence a un président et trois vice-présidents qui doivent être de nationalités différentes et appartenir aux trois classes de la conférence. Le Président, qui ne prend part ni aux débats ni aux votes, organise le travail de la Conférence et assure le respect de ses règlements permanents. Tout délégué peut déposer des résolutions à condition d'en donner avis deux jours à l'avance; mais les propositions relatives aux dépenses doivent être soumises à l'examen du Comité exécutif qui fait un rapport sur leurs conséquences financières. Le vote a généralement lieu à mains levées et nul vote n'est valable s'il ne réunit pas la moitié des délégués présents. Des moyens ont été prévus pour le vote et pour la présentation de résolutions urgentes. L'ordre du jour de l'Assemblée est arrêté par une commission de sélection composée de vingt-quatre membres; douze représentent des gouvernements, six les patrons et six les salariés, nul État n'ayant plus d'un membre. Ils sont choisis par les groupes de délégués dans les différentes catégories. Il y a une commission des mandats des délégués : une commission de rédaction (qui n'est pas nécessairement composée de délégués) chargée de rédiger les avis ou les décisions de la conférence; et les groupes de délégués élisent, avec la commission de sélection, les autres commissions nécessaires au travail de la conférence. Toutes les commissions ont un président, et la minorité a le droit de pré-senter et d'expliquer son point de vue en un rapport distinct. Toute la besogne du secrétariat de la conférence est faite par le personnel du Bureau du Travail.

Les décisions de la conférence peuvent prendre deux formes : projets de conventions ou avis qui, pour être acceptés, doivent être adoptés par une majorité des deux tiers des votants à la conférence. Une convention est rédigée de telle sorte qu'on peut pratiquement l'insérer dans la législation de chaque Etat membre sans modifications importantes. Elle comporte tous les détails essentiels et d'exception d'un statut anglais normal. Une fois ratifiées, les conventions doivent être acceptées intégralement et demeurer valables pendant dix ans au moins. Mais si chaque État est tenu de soumettre les projets de conventions à son tribunal législatif approprié. il n'est point tenu de les ratifier, son pouvoir souverain restant ainsi intact. Les avis diffèrent des conventions en ce qu'ils sont surtout l'énoncé de principes généraux dont l'adoption paraît se recommander aux Etats : mais leur ratification peut être partielle ou totale, et l'on peut les annuler à tout moment. Ils doivent être soumis aussi dans le délai d'un an ou dixhuit mois au maximum, pour ratification, à l'autorité appropriée de chaque État, tout comme un projet de convention. Il est d'ailleurs remarquable qu'il ne semble exister aucun moyen d'obliger l'Assemblée à soumettre ses décisions à ces autorités; il est également remarquable que le projet de convention Draft sur la semaine de quarante-huit heures, peutêtre le plus important, n'a pas encore été soumis à la ratification d'aucun État membre permanent du Conseil de la Société des Nations 1.

Une esquisse aussi sommaire est loin de rendre justice à cette partie, non seulement importante mais jusqu'ici la mieux réussie, du mécanisme

^{1.} Sur les Commissions, voir le très intéressant exposé de M. Behrens, op. cit., chap. vii.

^{2.} En 1923, on comptait vingt-huit nationalités différentes.

^{3.} Dans le cas de nomination litigeuse, l'Assemblée, par décision de la Cour permanente, est compétente pour décider de l'éligibilité.

^{1.} Cependant la Belgique prétend (je ne sais sur quoi elle s'appuie) avoir appliqué l'essentiel de cette convention sans ratification formelle. Voir le tableau dans Behrens, op. cit., appendice VII.

de la Société des Nations. Toute discussion à ce sujet implique deux groupes de questions corrélatives. D'abord, il faut examiner la signification de l'œuvre déjà réalisée par le Bureau du Travail; en second lieu, il faut examiner la valeur de ses pouvoirs en vue de ses fins. L'œuvre réalisée se divise en deux parties. Il y a d'abord ce qu'on est fondé à appeler la législation de ses conférences; il y a ensuite le vaste ensemble de documentation et d'enquêtes qu'il a pour la première fois réunis. Sa législation couvre un vaste domaine: cependant on peut remarquer que, tandis que les trois premières conférences multiplièrent les projets de conventions. les quatrième et cinquième n'adoptèrent que des avis. Il a légiféré sur des questions telles que les heures de travail, l'emploi des enfants, le droit d'association des ouvriers agricoles, l'emploi de la céruse, le repos hebdomadaire dans l'industrie, le travail féminin de nuit, l'examen médical des jeunes gens en mer; au cours des trois premières conférences, outre les avis, dix-sept projets de conventions furent adoptés. L'Esthonie occupe une place d'honneur puisque son parlement a ratifié quinze d'entre eux: la Grande-Bretagne en a ratifié onze, le Japon sept, l'Italie et la France un, certains petits Etats comme la Finlande, la Hollande et la Suède en ont ratifié un bon nombre. Certains membres, par exemple le Chili. l'Allemagne, l'Italie et la Hollande, ont aussi proposé diverses mesures impliquant la ratification. Quelle est réellement la valeur pratique de ces projets de conventions? Ils servent à trois grandes fins. Ils énoncent d'abord le minimum irréductible du niveau de vie industriel accepté par la conscience commune des États modernes. Ensuite, ils constituent une arme très réelle aux mains du mouvement ouvrier au sein de chaque Etat intéressé, car ils servent d'indice à la politique tendant au progrès social. Troisièmement ils obligent les Etats arriérés à adopter une législation essentielle au bien-être des classes pauvres dans le monde entier.

Dans l'État actuel, il existe des lacunes évidentes dans le mécanisme des projets de conventions. L'obligation de soumettre à la ratification devrait être impérieuse, et le gouvernement qui n'aurait pas satisfait à cette obligation devrait être appelé à s'expliquer devant le Comité exécutif du Bureau du Travail. De plus, la ratification une fois obtenue, il faudrait une méthode d'inspection beaucoup plus complète que maintenant. Certes on a prévu le moyen de formuler des plaintes contre les États qui ne respectent pas les conventions qu'ils auront ratifiées, mais c'est là un moyen ultime qui ne prévoit point les formes plus subtiles de manquement. Ce serait un grand avantage si, chaque année, le gouvernement d'une part, et les associations industrielles de l'autre, étaient tenus de faire un rapport au Bureau du Travail sur l'application des conventions supposées en vigueur, et le Bureau du Travail lui-même devrait, tous les trois ou cinq ans, contrôler les méthodes administratives en usage pour en assurer l'application. Il convient en outre de se rendre compte que nombre d'entre elles dépendent entièrement de la présence dans chaque État de fortes organisations ouvrières; au Japon et en Hongrie, par exemple, la loi ou son application interdit pratiquement l'existence même de ces organisations. De plus, plus tôt la ratification suit l'adoption d'une convention par la conférence, plus elle a de chance d'être prise au sérieux. La période considérable qui sépare l'adoption de la ratification donne à penser que, jusqu'ici, les Etats n'ont guère été enclins à considérer les conventions que comme des avis urgents. Et puisque ce but se trouve déjà atteint par l'avis lui-même, le caractère plus impérieux de la convention doit être mis en relief.

Un autre point relatif à la conférence est important. Actuellement, le gouvernement de chaque Etat a non seulement deux fois le nombre de délégués non officiels, mais il nomme aussi, d'accord avec les organisations représentatives, ces derniers. Cela ne présente guère d'inconvénients dans les cas où, comme en Angleterre et en Allemagne, l'organisation ouvrière est assez puissante pour assurer une représentation appropriée, mais ce n'est pas toujours le cas, comme l'a prouvé l'exemple de la Hollande. Il semble donc préférable de laisser les associations industrielles de patrons ou de salariés nommer directement leurs représentants. Autrement, il y a un véritable danger, surtout dans les États où les organisations sont faibles; c'est que le gouvernement soit tenté de choisir des délégués ouvriers sur les voix desquels il puisse compter pour servir ses propres fins. Pour les représentants patronaux, la difficulté est autre. La conférence a besoin d'hommes réellement engagés dans l'industrie plutôt que de fonctionnaires permanents d'organisations commerciales. « Ceux-ci, dit M. Behrens¹, sont enclins à chercher à marquer des points pour obtenir l'approbation de leurs supérieurs plutôt qu'à élargir leur point de vue. » Quant aux délégués gouvernementaux, dans la mesure où les distances le permettent, ils devraient toujours être le ministre du Travail et son principal conseiller officiel. Il n'y a littéralement pas d'autre moyen de faire saisir la portée de la conférence au gouvernement au pouvoir dans chaque État. Par ce moyen surtout, des ponts sont jetés qui permettent de créer une responsabilité internationale officielle sans laquelle les projets de convention risquent de perdre toute efficacité.

L'œuvre de beaucoup la plus intéressante du Bureau du Travail apparaît dans ses enquêtes. En ce domaine, son effort représente une innovation diplomatique de première importance. Car son principe est le droit de communiquer directement avec les parties intéressées sans passer par le canal des administrations officielles des divers Etats. Cela revient à dire que ses conclusions ne seraient guère solides si elles n'avaient d'autres bases que la documentation de source officielle. Il existe donc nombre de problèmes où la documentation réunie par le Bureau du Travail est la seule source de jugement approprié; aussi son siège est-il appelé à devenir fatalement le centre le plus important du monde pour toute enquête industrielle à la recherche d'une large base d'inductions. De plus, ses publications étant le fruit d'esprits très divers ont l'avantage d'échapper aux vues nationales particulières. Mais à quelles enquêtes le Bureau du Travail doit-il se livrer? Le danger à éviter, dit le Directeur dans son rapport², c'est de voir les protagonistes de certaines opinions et de certaines causes transformer le Bureau International du Travail en un moyen de réunir et de compiler des statistiques propres à soutenir leur crédit et à les aider à atteindre leurs fins particulières. Il en est sans aucun doute ainsi; il faut donc organiser avec soin les organes habilités

^{1.} Op. cit, p. 118.

^{2.} Rapport du Directeur à la troisième conférence (1921), p. 236.

à réclamer l'ouverture d'enquêtes présentant un caractère spécial. On peut aisément concevoir, par exemple, que des statistiques comparatives de la production dans une branche donnée servent à défendre des heures de travail plus nombreuses ou à réduire la main-d'œuvre qualifiée en l'absence de garanties sérieuses.

De façon générale, les méthodes adoptées pourraient se conformer aux grandes lignes suivantes: 1º on doit entreprendre toute enquête réclamée par l'Assemblée ; 2° on doit entreprendre toute enquête réclamée par le Comité exécutif; 3° on doit entreprendre toute enquête réclamée par la majorité de l'un des trois groupes de la Conférence, sous réserve de l'approbation à la majorité du comité exécutif. D'autres enquêtes de moindre importance dépendront de l'opinion du Directeur. Si elles sont importantes, mais discutées, le Directeur doit les soumettre au comité exécutif avec son avis personnel. Il est clair que la plus grande partie du travail du Bureau doit être de caractère continu comme les rapports annuels de l'Inspecteur principal des usines de Grande-Bretagne, et que les grandes enquêtes doivent être entreprises sur demande spéciale. Naturellement plus ces grandes enquêtes permettent de renouveler les rapports annuels, mieux cela vaudra pour le travail du Bureau. Autant que possible, il doit être moins un organe de conclusions que de documentation; car son influence et sa réputation dépendent presque entièrement de la confiance qu'il inspirera. En général, c'est à l'Assemblée de tirer des conclusions, au Bureau de fournir les éléments. Ou encore, les conclusions devraient être l'œuvre des commissions de conseillers techniques dont j'ai déjà parlé.

Mais il est de la première importance que le Bureau conçoive largement le domaine de ses recherches. Le travail n'est pas une entité abstraite qui puisse s'isoler de toute ambiance sociale. Par exemple, le Bureau s'occupe de l'enseignement technique, mais il peut utilement réunir les faits sur ce sujet sans expliquer aussi leur rapport avec l'enseignement dans son ensemble. Il ne saurait expliquer la nature et les fonctions des conseils d'usines sans discuter en même temps leur influence sur l'organisation syndicale. L'Amérique, par exemple, est le pays de la « company union » avec ses institutions considérables en vue de la discussion; mais la discussion de leur incidence resterait sans valeur qui ne tiendrait aucun compte du degré où l'on se propose délibérément, comme dans les aciéries du Colorado, d'en faire des obstacles au développement de l'unionisme industriel normal. Il en est de même, dans un domaine plus vaste, du chômage. Le Bureau ne pourrait aujourd'hui en rechercher utilement les causes sans examiner ses relations avec les méthodes d'échange. Ceci implique, bien entendu, une coopération étroite avec la section économique de la Société même; mais outre cette coopération, cela implique aussi le devoir, de la part du Bureau du Travail, de suivre les ramifications de ses problèmes partout où les faits les conduiront.

On peut faire une dernière remarque. Une organisation de plus de cinquante membres, parlant les langues les plus variées et les plus dissemblables, s'occupe évidemment beaucoup de la question de faire connaître son œuvre de manière efficace et durable. Ceci se fait en partie, bien entendu, par la traduction dans la langue des membres adhérents des publications les plus importantes du Bureau; en partie aussi, l'on essaie

d'y parvenir en faisant du Directeur et de ses collaborateurs principaux des représentants en mission qui tentent, par la parole et les interventions, d'expliquer les fonctions et les résultats du Bureau; en partie aussi, l'on y parvient par la publicité, dans la presse, des travaux de la Société, surtout de ses conférences. Tout ceci est certes utile. Mais l'on peut soutenir que, même prises dans leur ensemble, ces méthodes ne se révèlent pas finalement satisfaisantes. Il importe avant tout que les Assemblées du Bureau se tiennent non seulement à Genève, mais, de temps en temps, dans tous les pays où elles devraient exercer une influence. Elles ont plus de chances de faire leur chemin au Japon, dans l'Amérique du Sud, dans les Balkans, en se révélant comme une chose vivante, qu'elles ne le font par toutes les publications qu'elles peuvent éditer; il importe surtout, à mon avis, qu'elles se réunissent bien plutôt dans les États où les conditions de travail sont mauvaises qu'à Genève ou à Washington, où elles sont en marche vers le progrès. De plus, on pourrait faire beaucoup en organisant, sur la même base que la conférence plénière même, des conférences régionales particulières où l'on pourrait discuter les difficultés locales et peut-être adopter des résolutions sous la forme de recommandations à l'Assemblée proprement dite. Et il est indispensable au Bureau du Travail que l'on puisse se procurer ses grandes publications régulières dans toutes les langues où elles sont susceptibles d'être lues. Cela peut sans doute amener à publier des périodiques spéciaux plutôt qu'à traduire ceux qui existent : le problème consiste à adapter les moyens aux fins. Il importe certainement que non seulement le Bureau, mais aussi la Société acquièrent l'habitude de considérer la langue non comme un objet d'empêchement, mais comme un obstacle à vaincre. Toutes les raisons du monde poussent à limiter le nombre des langues officiellement employées : pas une ne permet de limiter celles qui peuvent être utiles. Le Bureau du Travail a peu de chances d'avoir à affronter, d'ici longtemps, de sérieuses difficultés dans les pays industriels avancés. Il a d'autant plus de raisons d'étendre son influence dans ceux où l'on en a le plus besoin.

VI

Un gouvernement international aussi vaste que celui-ci est évidemment une expérience nouvelle dans l'histoire du monde. Depuis des siècles les hommes cherchent le chemin de la paix sans qu'un désert en soit la condition; ceux dont les noms occupent une place honorable dans cette tradition — Postel, Penn, l'Abbé Saint-Pierre — semblent, même à notre génération, appartenir à la catégorie des utopistes. Mais après tout, l'Utopie d'une époque est la réalité de la suivante; et si les hypothèses que nous avons énoncées sont écartées comme utopiques, cela ne signifie pas qu'elles soient inutiles ou irréalisables. Car nous sommes si souvent prisonniers de nos vieilles traditions que nous ne reconnaissons pas notre présence dans un monde nouveau.

Il est certain que toutes les protestations élevées contre les principes du gouvernement international peuvent être prouvées fausses dans leur application. L'intérêt national des États en question n'a pas subi d'amoindrissement; leur indépendance administrative est restée sauve. L'affection

des hommes pour leurs parents et amis peut n'être pas moins véritable dans cette atmosphère qu'au temps de Napoléon. Le droit d'un État de demeurer une monarchie ou de devenir une république n'a pas changé. Les décisions auxquelles il a été entraîné sont prises par lui autant que par les autres dans la mesure où ces décisions l'affectent; et celles qui ne concernent que lui sont, tout comme auparavant, des questions du ressort de son entière autonomie. Nous avons appris, en fait, que par une organisation internationale nous pouvons franchir les limites étroites des frontières géographiques. Nous pouvons unifier des intérêts, comme ceux des salariés du monde entier, qui ont été gênés et frustrés par les frontières. Nous avons aussi appris que chaque fois que l'en proteste contre un gouvernement international au nom du prestige national, ceux qui protestent, comme l'Angleterre dans le cas de l'Égypte, ont toujours quelque chose à dissimuler. Nous avons compris, en somme, que la zone séparant les Ltats, qui semblait à la dernière génération un hinterland constamment dépourvu de charte, est en fait non moins susceptible d'un gouvernement organisé que le territoire déjà délimité et mesuré.

Mais deux grands problèmes subsistent qui gênent le juriste et les sceptiques. Le juriste peut comprendre la souveraineté. Il peut saisir le concept d'un État drapé dans la toge majestueuse de l'irresponsabilité, exprimant sa propre volonté, et soumis à elle seule. Ce domaine mystérieux d'obligations mi-légales, mi-morales, où l'État peut s'obéir à lui-même, mais est contraint à compter sur les autres, n'a rien de la simplicité où se sont mus les concepts juridiques depuis le début du xvire siècle. La souveraineté en droit international lui a donné des sources de référence précises. Il a su par qui l'Etat était lié. Ce que Hegel appelait « l'unité intérieure » des choses fut réduit par là à des proportions misérables. L'État qui était le tuteur du monde, mais non pas en lui-même un facteur d'un monde moral organisé¹, avait derrière lui toute la sanction de la tradition dont il était le gardien et l'interprète. Se mouvoir de ces réalités concrètes et positives vers une société înternationale, où l'État n'était qu'une unité dans une multiplicité sans que fût définie celle-ei, c'était quitter l'éclat du jour pour un monde crépusculaire où tout était vague et obscur.

Mais après tout, ce sont les faits qui nécessitent ce mouvement. La souveraineté des États apparaît comme une fiction des qu'ils tentent de l'exercer. Leurs volontés se heurtent à d'autres; ils ne peuvent se frayer une route nette et droite vers leur but. Leurs volontés se rencontrent, parce que leurs relations croissent en intimité, et les institutions de l'État souverain ne parviennent pas à exprimer les désirs moraux de ces relations. Il nous faut donc des institutions qui incarnent la sittlichkeit provenant de leurs réactions. Nous les trouvons en édifiant un véhicule d'unités spirituelles et en donnant à ses décisions le pouvoir de lier les volontés séparées qui s'y ratttachent. Nous découvrons, en somme, que la souveraineté de l'État n'est que le pouvoir de réaliser certains buts et certaines obligations; et avec l'apparition de la vaste société, ces buts et ces obligations ne sont capables d'être définis dans leurs grandes lignes que par un organe où l'État particulier possède de l'influence, mais non un pouvoir ultime. Le légiste assiste, en fait, à la transformation de l'atat souverain en une unité d'importance locale au milieu d'une communauté plus vaste dont il fait partie. Cette communauté plus vaste, à mesure qu'elle s'implantera dans la conscience collective des hommes, attirera à elle la puissance et l'autorité dont elle a besoin pour réaliser ses fins. Elle ira, bien entendu, lentement et à tâtons à ses débuts; et le légiste étonné de ce travail fera bien de se rappeler que l'État moderne n'a pas surgi tout entier de la Réforme. Au début, l'on n'a pas cru à Bodin comme à l'Evangile; et quand on l'a fait, l'on s'est aperçu que son évangile ne restait vrai que non appliqué. Ce fut également l'histoire des États dans leur contexture internationale. Mais comme il se peut que, comme en France sous Napoléon ou en Allemagne sous les Hohenzollern, les États puissent chercher à consolider leur souveraineté, nous avons armé contre eux la conscience morale d'un monde organisé. Cependant, le légiste juge la conscience morale insuffisante comme source de référence légale.

Car il soutient avec Hobbes que « les pactes sans l'épée ne sont que des mots, sans force pour protéger un homme le moins du monde ». Mais l'épée est dans le Pacte; seule, la manière de s'en servir diffère du passé. À ce point, le sceptique intervient. Ceci, affirme-t-il, ne peut se faire. En dernier ressort, les Anglais ne se battront pas à la demande des Français et des Allemands, ou des Serbes et des Italiens. Ils voudront être maîtres chez eux; et si leur foyer est le monde, ils voudront être maîtres de ce monde. Car compter sur d'autres États pour obtenir justice, c'est compter sur des roseaux brisés. Leurs intérêts ne sont pas les mêmes que les intérêts anglais et leurs besoins ne sont pas les besoins anglais. La nature humaine ne possède pas les éléments dont on peut forger les solutions de la juste raison. Le monde est en faveur des grandes armées, et écrire de

belles phrases sur le papier n'est pas remporter des victoires.

Le poison de Machiavel a pénétré notre sang; et certes, celui qui étudie l'histoire aurait le droit d'être pessimiste. « La plupart des hommes qui ont réussi, à écrit Lord Acton 1, désapprouvent ce que Sir Henry Taylor nomme une bien faible sensibilité de conscience », et il cite la fameuse remarque de Lord Grey suivant laquelle les relations entre nations ne peuvent être strictement réglées par les lois de la morale. Si l'on veut dire par là que les hommes aiment si passionnément le but en vue qu'ils se désintéressent des moyens qui y mènent, nul sans doute ne niera cette vérité. Mais pour tous, il existe ce que Tocqueville a appelé une patrie intellectuelle, et l'histoire de l'humanité est l'histoire de leur fidélité à cette patrie. Le but que servent les États, c'est le but qu'ont servi les communautés fragmentaires du moyen âge; ils servent, par les obstacles qu'ils créent, à s'assurer l'autonomie contre l'absorption du pouvoir. Mais de même que l'on put assembler les communautés, sans dommage moral, en un système plus vaste, de même les États actuels cèdent à la pression de besoins plus grands qu'eux-mêmes, et qui les dépassent. Il faut ou bien qu'ils renoncent à leurs droits, ou que nous renoncions à l'échelle à laquelle nous cherchons à vivre, car elle implique, par la logique inhérente de sa nature, la recherche de buts auxquels nous devons sacrifier les intérêts privés; ou plutôt, le but est tel que par sa réalisation seule les intérêts privés pourront s'exprimer. Si les

^{1.} Bosanquer. Philosophical Theory of the State, pp. 324-5.

^{1.} History of Freedom, p. 219.

résultats de l'histoire enseignent une leçon, c'est surtout que nous ne pouvons parvenir à nos fins sans nous préoccuper des moyens; car les moyens pénètrent les fins et les transforment. Faire un but de l'intérêt privé est chose impossible à l'État qui veut survivre dans un monde d'États. La poursuite téméraire de cette vague chimère est, en fin de compte, funeste à son existence. Elle a ruiné Louis XIV; elle a ruiné Napoléon; elle a ruiné l'Allemagne. Elle les a tous ruinés parce qu'ils ont préféré l'intérêt privé à la prospérité générale. Ils n'ont vu le bien que par rapport à leurs désirs; et cette cécité a finalement entraîné sa propre pénalité.

Nous ne devons pas nier que le mal existe, 'et qu'il n'est pas de compensation à la souffrance des hommes. Nous n'avons pas non plus besoin de souligner qu'un dessein se déroule dans le monde qui, quoi que nous fassions, se réalisera. Ce dessein, cette bonté foncière qui se trouvent dans le monde sont là par l'effort délibéré des hommes. Ceci est, après tout, le fondement de l'espérance. Parmi les passions et les inégalités, parmi la passion de l'inégalité aussi, nous pouvons vaguement, mais avec certitude, découvrir les intérêts de l'humanité qui la rendent une et indivisible. Car les intérêts des hommes sont de moins en moins fixés par les frontières géographiques de la nation-État. L'organisation sociale a franchi ces bornes limites. Les classes ouvrières du monde commencent à comprendre qu'une querelle entre les dirigeants de la Serbie et de l'Autriche n'est pas leur querelle; les savants du monde savent que l'accroissement de leur science est une affaire de coopération internationale ; le consommateur se rend compte qu'il est citoyen mondial, bon gré mal gré. Les États en tant qu'unités ultimes d'humanité ne peuvent exprimer cette conscience collective d'aucune manière réelle ou durable. Ils peuvent sans doute exploiter l'instinct qui porte l'homme à aimer son troupeau. et lui faire admettre l'illusion qu'obéir à leurs ordres est synonyme de se bien conduire. Mais l'expérience met un terme à cette faculté d'exploitation.

Nous sommes amenés à voir la situation de la nation-État sous de nouvelles proportions, comme l'un des nombreux groupements de l'humanité. Nous pouvons voir croître sous la vieille structure de nouveaux organes exprimant des besoins encore à-demi conscients d'eux-mêmes, mais de plus en plus désireux de se développer. Ils ne pourront atteindre leur maturité que si la nation-États s'unit à d'autres en un ordre à la fois plus organisé et plus varié que nous n'en avons connu jusqu'ici. Mais cette union signifie le sacrifice de la suprématie, que remplace la coopération. Celles-ci signifie des principes qui, à leur tour, impliquent des niveaux. Nous fabriquons des instruments qui ajoutent beaucoup à notre faculté d'éviter les illusions qui nous menèrent autrefois à la guerre. Des humbles arrivent, par l'instruction, à rêver d'une existence où ils comprendront la beauté et la joie de vivre. Un Orient autrefois immuable est devenu conscient de destinées nouvelles et plus vastes. En Afrique, nous cherchons nous-mêmes à éviter les torts amers des expériences passées avec des peuples simples. Il est trop tôt pour dire que nous y réussirons: il est même trop tôt pour prétendre que nous devrions y réussir. Mais au moins il existe dans le monde une irritation croissante devant l'exploitation de l'homme par l'homme. Il y a un sentiment plus net, plus général

et plus profond que l'héritage du monde n'est pas la propriété d'une minorité, et que pour les autres, la vie n'est qu'un labeur incessant. Nous avons découvert le sens de l'égalité; et elle ne semble pas devoir exiger de nous moins de choses que la liberté n'en a exigées.

La souveraineté de l'Etat est donc en train de disparaître des affaires internationales parce qu'elle a rempli son but. Elle ne contient et n'absorbe plus la fidélité de l'individu; ses allégeances sont aussi diverses que ses expériences de la vie. A mesure qu'il pénètre la conscience du monde, il réduit ce monde à l'usage de sa personnalité. Il commence à voir que les classements utilisés par l'État lorsqu'il cherchait à se libérer des entraves religieuses ne sont plus valables. Il veut non plus les conceptions de l'impérialisme, mais celles du fédéralisme. Il en est venu à comprendre la vanité de l'indépendance dans un monde où règle l'interdépendance. Il est des sujets où il ne permettra à personne d'intervenir. Il en est d'autres où il réclame, avec ceux qui l'entourent et auxquels il est lié, le droit à se déterminer seul. A part ceux-ci, il y a les grands problèmes qui sont à ses yeux l'intérêt commun de l'humanité. Le paradoxe du libre gouvernement veut que, pour être libre, il contribue à élaborer avec d'autres des règles de confraternité. Mais la vie nous a appris avec rudesse que sans ces règles, il n'y aura pas de confraternité, et sans celle-ci, pas de liberté. Il nous faut ou bien construire un monde selon un plan déterminé, ou côtoyer le désastre. Le choix est austère. Il fait sentir aux hommes combien ils fròlent l'abime. Mais c'est un choix qui peut aussi se révéler comme la voie du salut.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

	CHAPITRE PREMIER
	BUT DE L'ORGANISATION SOCIALE
I. II. III. IV. V,	Le changement d'échelle 5 Nécessité d'un gouvernement 6 But de l'État 12 L'Etat et la société 45 La nature du pouvoir politique 19
	CHAPITRE II
	LA SOUVERAINETÉ
I. II. IV. V. VI. VII.	Nature générale de la souveraineté 25 La souveraineté légale 29 La souveraineté politique 33 La souveraineté dans les affaires nationales 59 Etat et Associations 40 La responsabilité de l'État 46 Conseils Consultatifs 50 Quelques facteurs limitatifs 53
	CHAPITRE III
I. II. IV. V.	LES DROITS Nature des droits
	CHAPITRE IV
	LA PROPRIÉTÉ
I. II. IV. V. VI.	Le système actuel 94 Le fondement moral de la propriété 100 Propriété et effort 100 La propriété, théorie de l'organisation industrielle 443 Le problème du stimulant 120 Vers un ordre nouveau 120

CHAPITRE V

NATIONALISME ET CIVILISATION

CHAPITRE VI AUTORITÉ ET FÉDÉRALISME I. La place du consentement en politique II. Autorité et allégeance III. Autorité et représentation IV. Coordination et fédéralisme V. La loi, source de l'autorité	. 145 . 155 . 160
I. La place du consentement en politique	. 145 . 155 . 160
III. Autorité et allégeance. III. Autorité et représentation. IV. Coordination et fédéralisme	. 145 . 155 . 160
	. 171
DEUXIEME PARTIE	
CHAPITRE VII	
INSTITUTIONS POLITIQUES	
I. Les formes du pouvoir politique II. L'organisation des citoyens. III. Le citoyen et son représentant IV. L'Assemblée législative: organisation. V. L'Assemblée législative: membres et fonctions VI. L'Exécutif politique. VII. L'Exécutif : administration VIII. Contrôle des administrateurs IX. La situation des fonctionnaires publics X. Les principes de l'administration locale. XI. Conclusion	187 192 199 207 218 226 240
CHAPITRE VIII	
LE SYSTÈME JUDICIAIRE	
I. Importance du judiciaire II. Judiciaire et exécutif. III. Le judiciaire et le profane. IV. L'égalité devant la loi. V. La réforme du droit. VI. Les pouvoirs judiciaires de l'exécutif.	285 289 294
Attraction of the control of the con	
ORGANISATION INTERNATIONALE	
I. Les bases de l'organisation internationale. II. Les fonctions politiques de l'organisation internationale. III. Les fonctions sociales de l'organisation internationale. IV. Les fonctions économiques de l'organisation internationale. V. Les Institutions de l'organisation internationale. VI. Conclusion.	305 306 318 320 330 355