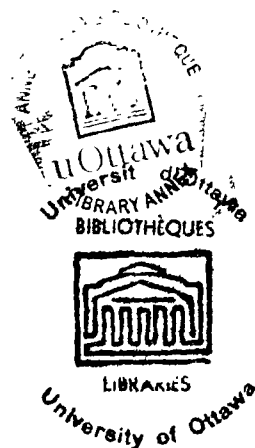


B R E F E S S A I
D' U N E T H E O R I E R E A L I S T E
D E L A S O U V E R A I N E T E .

LUCIEN LAMOUREUX.



Thèse présentée pour l'ob-
tention du degré de Maître
ès Arts, à l'Université
d'Ottawa.

mai, 1942.

N.S.

UMI Number: EC55886

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI Microform EC55886
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

Index alphabétique des ouvrages cités.

- Aristote, Politique, trad. Thierrot, éd. Garnier, Paris.
- Austin, John, Lectures on Jurisprudence, London, 1832.
- Augustin, Saint, De Civitate Dei, Vivès, Paris, 1872-1878.
- Beaumanoir, Ph. de, Les Coutumes du Beauvoisis, éd. Beugnot,
Paris, 1842
- Bellarmin, Card., De Summo Pontifice, Bloud, Paris, 1912.
- Bigne de Villeneuve, Marcel de la, Traité général de l'Etat,
Paris, 1929.
- Bodin, Jean, De Republica Libri Sex, Paris, 1576.
- Brun, Henri, La Cité Chrétienne, Paris, 1922.
- Burdeau, G., Le régime parlementaire, Paris, 1932.
- Cajetan, Card., Comm. in S. Thom. Summ. Theol., éd. Patavii 1698.
- Carré de Malberg, Contribution générale à la théorie de l'Etat,
Paris, 1920-1922.
- Castelein, Auguste, Droit naturel, Paris, 1903.
- Chevalier, J.J., L'évolution de l'Empire Britannique, Paris, 1930.
- Duguit, Léon, Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1921-1925.
- Duguit, Léon, L'Etat, Paris, 1901.
- Esmein, A., Eléments de Droit Constitutionnel, Paris, 1927-1928.
- Garner, J. Political Science, New-York, 1932.
- Gettell, R. G., Political Science, New-York, 1933.
- Gredt, Joseph, Elementa Philosophiae, Fribourg, 1937, 7ème éd.
- Grégoire le Grand, S., In Epistolis, Opera omnia, Lyon, 1540.
- Grotius, Hugo, De jure belli ac pacis, trad. Pradier-Fodéré,
Paris, 1867.

- Hauriou, M., Précis de Droit Constitutionnel, éd. Sirey, Paris, 1923.
- Haurion, M., Principes de Droit Public, 2ème éd., Paris, 1916.
- Hobbes, Thomas, De Cive, textes tirés de: "Thomas Hobbes", par
Bernard Landry, Collection "Les Grands Philosophes", Paris
Alcan, Paris, 1930.
- Hobbes, Thomas, Leviathan, éd. A.R. Waller, Cambridge, 1904.
- Jellinek, Georges, L'Etat moderne et son droit, trad. G. Fardis,
éd. Giard et Brière, Paris, 1913.
- Jellinek, Georges, La Déclaration des Droits de l'homme et du
citoyen, trad. G. Fardis, Paris, 1902.
- Johannet, René, Le Principe des Nationalités, Paris, 1923.
- Journet, Charles, La juridiction de l'Eglise sur la Cité, Paris, 1931.
- Laband, Le droit public de l'Empire allemand, trad. Gandlhon,
Paris, 1906.
- Le Fur, Louis, Etat fédéral et confédération d'Etats, Paris, 1896.
- ~~Le~~ Fur, Louis, Les grands problèmes du Droit, Paris, 1937.
- Locke, John, Two Treatises on Civil Government, London, Rout-
ledge, 1903.
- Lowell, A.L., Public opinion and Popular Government, New-York, 1926.
- (1)
Montesquieu, L'esprit des Lois, Paris, 1884.
- Ollivier Maurice, Le Canada, pays souverain? Montréal, 1935.
- Openheimer, Franz, L'Etat, Paris, 1913.
- Platon, le Politique, trad. A. Diès, éd. Budé.
- Platon, Les Lois, trad. Dacier et Grou, éd. E. Saisset, tome 8,
Paris, 1869.
- Pradier-Fodéré, P., Principes généraux de droit, Paris, 1869
- Pradier-Fodéré, P., Traité de Droit International Public, Paris, 1895.
- (1) *Loyseau, Charles, Oeuvres Complètes, Lyon, 1701*

III

Pufendorf, Le droit de la nature et des gens, trad. J. Barbeyrac,
nouvelle édition, Basle, 1771.

Taparelli d'Azeglio, Essai théorique de Droit naturel, 4ème éd.,
Paris, 1857.

Taparelli d'Azeglio, Examen critique des gouvernements représen-
tatifs, t.1, De l'origine du pouvoir, trad. Pichot, S.J.,
Paris, 1905.

Richer, L., Le Statut de Westminster, 1931, Montréal, 1939.

Rousseau, J.J., De l'inégalité parmi les hommes, éd. Garnier,
Paris, 1931.

Rousseau, J.J., Le Contrat Social, éd. Garnier, Paris, 1931.

Schwalm, M.B. La Société et l'Etat, Paris 1937.

Siegfried, André, Le Canada Puissance Internationale, Paris, 1937.

Suarez, F., De Legibus, Vivès, Paris, 1859.

Tchakotine, S., Le viol des foules, Paris, 1940.

Thomas d'Aquin, S., Summa Theologica, ed. Leonina, Romae, 1895⁸⁷.

Thomas d'Aquin, S., De Regimine principum, éd. Marietti, 1924.

Thomas d'Aquin, S., Comm. ^{super} Sent., éd. Mandonnet-Moos, Paris, 1929-1933

Vattel, de, Le droit des gens, Paris, 1830-1838.

C H A P I T R E P R E M I E R

PROTESTANTISME ET DEMOCRATIE

A quelques siècles de distance, la Révolution française agit encore profondément sur les peuples. Les principes qui fondent aujourd'hui nos grandes Démocraties sont les mêmes que ceux pour lesquels, en 1789, le peuple rompait avec une tradition bien de s
fois séculaire. On proclamait alors l'égalité et la liberté de tous les citoyens; on niait toute souveraineté au Roi. Les masses, soudainement libérées de l'Autorité, n'en voulaient plus reconnaître aucune; elles se faisaient maîtresses de leur propre destinée.

Ainsi sont nés les régimes démocratiques qui ont connu au cours des siècles une si heureuse fortune. Cette vogue n'a jamais diminué, et on connaît aujourd'hui ces organisations politiques sous la célèbre formule de "gouvernements du peuple, pour le peuple et par le peuple."

La démocratie telle que nous la connaissons aujourd'hui n'a rien de bien nouveau. Plusieurs siècles avant Jésus Christ, Rome était déjà secouée par les réformes populaires de Servius Tullius. Ces perturbations sociales et politiques ne firent que gagner en intensité jusqu'aux victoires décisives de la plèbe sur l'aristocratie.

Les auteurs de cette époque, traitant de ces problèmes, avaient déjà posé les bases d'une terminologie; et c'est jusqu'à eux qu'il faut remonter pour trouver les premiers éclaircissements au sujet d'expressions employées couramment de nos jours.

Déjà Platon définissait la démocratie "le gouvernement de la multitude". Aristote reprenant la même idée affirme que "...la démocratie n'existe que dans le cas où les citoyens, libres et pauvres, formant le plus grand nombre, sont maîtres du gouvernement(1)". Pour tous les auteurs de cette époque, la démocratie c'est donc le "dêmos-kratos", l'autorité du peuple. C'est la même pensée qu'on retrouve chez Saint Thomas D'Aquin qui rapproche comme synonymes les termes "démocratie" et "domination du peuple(2)".

Mais tout au cours des premiers siècles de l'ère chrétienne, du Moyen âge et de la Renaissance, la souveraineté populaire n'était plus qu'une théorie, qu'un beau sujet de dispute pour les théoriciens du droit. Dans la pratique, les masses n'avaient aucune part à la gouvernance de la chose publique. Elles étaient réduites à obéir à un roi, à un chef quelconque, dépositaire exclusif de toute puissance d'Etat. De la domination du peuple on ne retrouve plus, au cours de ces longs siècles que le mot et l'idée.

Vint alors la Révolution française. Cet événement considérable dans l'histoire de l'univers marquait le point de départ d'une nouvelle époque. Dès lors, les démocraties existent en fait sous un nom ou sous un autre. Elles renaissent par l'explosion de sentiments depuis longtemps refoulés:

(1) Politique, L.VI, ch.III, No.8.

(2) Saint Thomas d'Aquin, De Regimine Principum, Ch.I.

un désir immense de liberté, une soif commune aux peuples d'Europe et d'Amérique de se libérer de toute autorité, de tout lien de dépendance.

Et pourtant, vouloir expliquer les gouvernements démocratiques d'aujourd'hui en les faisant remonter jusqu'aux mouvements révolutionnaires du XVIII^e siècle, c'est ne rien expliquer du tout. En effet, cet esprit d'insoumission devant l'autorité demande lui-même une explication plus lointaine. Il faut remonter jusqu'aux origines de toutes les théories individualistes dont s'afflige encore aujourd'hui notre société. Et ceci nous reporte jusqu'à l'époque lointaine de la Renaissance, et surtout de la Réforme qui a agité toute l'Europe du XVI^e siècle.

Le Protestantisme est l'ancêtre légitime de toutes les théories du gouvernement du peuple par le peuple. Celles-ci sont nées du Protestantisme, elles se sont nourries de ses principes, elles ont grandi avec lui et sous sa protection. Appuyés sur les mêmes fondements, vivant des mêmes erreurs, Protestantisme et Démocratie sont coupables à la fois d'une parenté historique et d'une parenté doctrinale.

Le cri de guerre des réformateurs est le même que celui qui sert de thème à la Déclaration des Droits de l'homme. Liberté, voilà le mot. Liberté entendue en un sens négatif, destructeur, au sens de libération, d'affranchissement. On veut rompre avec les coutumes, avec les lois, avec l'autorité. Chacun est maître de soi. Personne n'a le

droit d'imposer quoique ce soit à l'homme libre qui vit à ses côtés. C'est l'affirmation de la liberté totale et absolue de l'individu. C'est l'affirmation d'un principe destructeur de toute société, religieuse ou politique.

Le Protestantisme de Luther, celui de Calvin, ou celui de Zwingli, diffèrent sans doute sur bien des points. Mais fondamentalement, rien ne les distingue. Ils se dressent contre l'Eglise catholique, ils réagissent contre son autorité qu'ils jugent illégitime. Ils ne peuvent admettre que des hommes, qui par la nature, leur sont en tous points semblables, s'immiscent dans les affaires de leurs consciences. L'homme est libre; personne n'a le droit de se poser entre Dieu et lui. D'où l'opposition des Réformateurs à l'autorité religieuse.

Ainsi les principes essentiels communs aux sectes protestantes conduisent naturellement à un individualisme pur. Ils aboutissent à la quasi déification de l'homme, qui trouve en lui-même la règle et la mesure du juste et du bon. L'autorité religieuse devient inutile et perd toute signification. Dans de telles conditions les sociétés surnaturelles ne sauraient être que pures fictions.

Pour bien des raisons qu'il ne nous appartient pas d'analyser ici, la Réforme fit en Europe la fortune que l'on sait. En peu de temps, tous les pays étaient déchirés par les luttes religieuses. Les grandes thèses des prêcheurs protestants s'infiltraient un peu partout. Et, comme il fallait s'y

attendre, elles débordèrent enfin sur le terrain politique. Car la négation de l'autorité politique suit logiquement celle de l'autorité religieuse. L'individu est libre, et on ne saurait lui imposer de restrictions ou de lois qui ne viennent de lui-même. La nature ne fait pas les hommes rois ou chefs; il n'existe pas de société naturelle ni d'Etat naturel. Individualisme politique; individualisme religieux; l'un n'a fait que suivre l'autre.

Le pont entre la Réforme et la Révolution devait être l'oeuvre de toute une pléiade de grands penseurs. Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, les Encyclopédistes, pour ne mentionner que les plus importants, sont tous à la fois protestants et révolutionnaires. Il ne faut pas chercher de distinction entre l'esprit individualiste du protestantisme, et l'esprit philosophique négateur et destructeur des Encyclopédistes. Ceux-ci visent à la suppression de tout absolu. Pour la plupart ils vont même plus loin que Calvin et Luther, leurs pères spirituels, en niant l'existence d'une autorité suprême, de Dieu. Ce qui reste cependant, c'est le fait de l'individualisme qu'ils prônent. On sait à ce sujet la rancune d'un Voltaire contre la religion et les parlements.

L'Anglais Hobbes, dont nous aurons à reparler plus longuement, est un des plus puissants propagantistes de l'idée protestante. Ce philosophe, on le sait, n'admet pas l'existence d'une société naturelle. A l'état de nature aucun homme

n'a plus de titre qu'un autre au rôle de chef: tous les hommes sont égaux entre eux. La société et l'Etat ne sont que des constructions toutes artificielles (1). C'est qu'à l'état de nature, les hommes sont en perpétuelle lutte les uns contre les autres. On ne sortira de cet état d'anarchie que par la construction arbitraire d'une société. Celle-ci est le résultat d'un contrat passé entre tous les membres de la collectivité. Les individus se donnent eux-mêmes une autorité: la nature n'y avait d'aucune façon prévu.

Jean Jacques Rousseau se fera apôtre des mêmes erreurs. Il soutient que l'homme est bon par nature, que rien ne doit se poser entre Dieu et lui. La société, création arbitraire des hommes est à l'origine de toute corruption. C'est la thèse protestante, développée dans l'Emile, et qu'on retrouve un peu partout dans l'oeuvre de Rousseau. Déjà en 1754, le "Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes" était en quelque sorte une profession de foi calviniste.

Et pourtant le Discours, oeuvre franchement révolutionnaire, remporta un succès foudroyant. Rousseau fut reçu dans sa patrie en triomphateur. C'est que sa pensée exprimait le désir bien défini de libération, de réforme qui hantait les peuples. On devenait hostile à toute notion d'autorité. Tous leurs maux, les masses cent fois réputées les attribuaient à cette société

(1) sunt igitur omnes homines natura inter se aequales. Inaequalitas quae nunc est a lege civili introducta est. De cive, 1.3

corrompue, dans laquelle ils vivaient, à cette société si durement jugée par Rousseau dans le Discours (1).

Animé par le souffle puissant du Protestantisme qui gagnait toute l'Europe, ce sentiment d'opposition aux notions traditionnelles de loi et d'autorité, prit sans cesse plus d'importance, jusqu'à ce qu'il éclata avec la Révolution française.

Cette année de 1789 marque peut-être la date du plus grand triomphe de la Réforme. Les principes qu'on avait posés à la base des nouvelles religions s'étaient infiltrés peu à peu dans l'ordre politique. Présentée au peuple sous le couvert d'une littérature savoureuse, cette doctrine de mort faisait enfin son oeuvre. La Déclaration des Droits de l'homme, c'est l'aboutissement logique du calvinisme roussien. En effet, on confondrait bien facilement l'article premier de la Déclaration, avec une proposition de quelque manifeste protestant: "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits". Sur le terrain religieux, on avait nié l'existence d'une autorité naturelle; les réformateurs politiques de '89 soutiennent que "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation". Les Protestants ne voulaient pas admettre la possibilité d'un intermédiaire entre l'homme et l'unique autorité religieuse, Dieu: les individus, juges suprêmes de leurs consciences, doivent se conduire eux-mêmes. Parallèlement, les auteurs de la Déclaration (1). Telle fut ou dû être l'origine de la société et des lois, qui...détruisirent sans retour la liberté naturelle, fixèrent pour jamais la loi de la propriété, de l'inégalité.

Empruntant la formule de Rousseau, affirment que la loi est l'expression de la "volonté générale". Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par des représentants, à sa formation. La Réforme est donc à l'origine de la Révolution; fondés sur les mêmes idées, ces deux mouvements sont unis par des liens bien réels.

Sans s'y opposer formellement, le grand juriste français Louis Le Fur doute que l'on puisse faire remonter à Luther la conception moderne de la démocratie. Contre cela, il formule l'objection suivante: "Comme Luther nie le libre arbitre et invente au contraire la théorie du "serf-arbitre", il est difficile de le présenter comme un précurseur des idées de démocratie et de liberté. Chacun sait que lorsque éclata la révolte des paysans, il encouragea les princes à une répression terrible et n'hésita pas à leur reconnaître tout pouvoir sur leurs sujets". Cet argument, cependant, n'ébranle d'aucune façon la solidité de notre thèse. Le "serf-arbitre" dont parle M. Le Fur s'identifie évidemment avec la doctrine de la prédestination; l'homme n'a plus ^{la} ~~de~~ liberté qu'il faut pour accomplir le bien, et la foi seule peut sauver. C'est l'avilissement de la raison humaine, dont nous parlions tout à l'heure. Mais nous savons aussi qu'à cette donnée fondamentale, il faut en opposer une autre qui cette fois exalte l'individu. Il reste quand même quelque chose de commun à ces deux principes: le fait que l'individu est laissé à lui-même seul en face de Dieu. Et c'est de ce point commun -l'affir-

mation de l'individualisme intégral, qu'on retrouve d'ailleurs chez tous les philosophes protestants- qu'on a fait découler les principes qui ont joué dans le domaine temporel. Si l'Allemagne ne s'est pas dirigée vers une forme démocratique de gouvernement, ce n'est pas à cause de son Luthérianisme, mais bien à cause de sa psychologie.

En effet, de tous temps, les Allemands ne se sont jamais accomodés que de gouvernements absolutistes. C'est bien là, sur le plan politique et social, le reflet fidèle de la psychologie germanique qui fait que l'individu tend naturellement à se perdre, à s'intégrer dans le grand Tout dont il n'est qu'une partie sans signification. Toute la philosophie allemande est pleine de cette mystique teutonne. Muller, Fichte, Nietzsche, Hegel, tous idéalistes, ne voient que l'Etre, le Tout, l'Infini, auquel tout est ordonné, dans lequel l'individu se perd. L'admirable dialectique hégélienne est sans doute le plus bel exemple de ce mouvement de l'être vers l'Etre, du cheminement de l'individu vers la Réalité qui l'intègre.

Les grands chefs d'Etat allemands n'ont jamais manqué d'exploiter à fond ce trait qui caractérise l'âme teutonne. Pour eux, l'Infini des idéalistes, c'est l'Etat, seule réalité; les individus vivent pour l'Etat et n'ont de raison d'être que dans Lui.

La religion même n'échappe pas à cette loi: elle n'existe qu'en fonction du corps politique. Pendant des siècles, en effet, le Luthérianisme a été considéré en Allemagne comme une

simple religion nationale. Sans épiscopat, elle avait pour chefs les Princes allemands, elle était sous le contrôle immédiat de l'autorité civile. En de telles circonstances, on comprend facilement que la Réforme n'ait pas eu là sur le plan politique les mêmes conséquences qu'ailleurs.

Au contraire la psychologie des peuples français et anglais offrait un terrain fertile à la croissance des germes révolutionnaires lancés par les Réformateurs. En effet, français et anglais de toutes classes ont toujours montré un intérêt passionné dans la gouverne de la chose publique. Si on se soumettait encore à l'absolutisme d'un Louis XIV, c'est que les foules n'étaient pas encore prêtes à se dresser ouvertement contre cette force impalpable mais bien réelle qu'est la tradition ou la coutume; c'est qu'il manquait encore les tribuns puissants qui vinrent bientôt déclancher le rouage de la machine populaire devant laquelle tout devait crouler.

Ainsi, tandis qu'en Allemagne, les principes protestants restaient stériles, ne s'élevant jamais au-dessus du plan individuel, en France et en Angleterre, les mêmes principes donnaient logiquement naissance à des doctrines politiques puissamment agissantes. Ce dernier aboutissement est le seul naturel.

Il serait facile d'apporter à l'appui de cette thèse

les plus sérieux témoignages. Taparelli d'Azeglio, entre autres, affirme que les gouvernements populaires sont fondés sur un principe protestant: "Tout homme est juge suprême de la vérité et a pour règle infaillible sa raison individuelle"(1). C'est dire que l'individualisme fonde la démocratie. On retrouve la même affirmation dans la bouche de Sa Sainteté le Pape Léon XIII. Qu'il nous soit permis ici de rapporter les paroles du Saint Pontife:

"Ex illa haeresi ortum duxit saeculo
superiori falsi nominis philosophia
et jus quod appellant novum et
imperium populare...(2)"

(Léon XIII, Diuturnum, t.1er, p.156)

Cette "hérésie", dont parle ici Léon XIII, c'est la Réforme. C'est d'elle que sont nées tant d'erreurs, dont le "droit moderne", et la "souveraineté du peuple". L'une et l'autre de ces erreurs reposent sur la même conception fautive de la liberté, et de l'égalité humaine.

Ce lien bien réel qui unit nos démocraties modernes à la Réforme suffit déjà à nous rendre douteuse la légitimité des principes qui les fondent. Qu'on ne se méprenne pas cependant en considérant l'effort que nous avons fait pour éclairer ce parentage, comme une précoce condamnation de principes que nous aurons au cours de cette étude à étudier "in extenso".

(1). Taparelli d'Azeglio, De l'origine du pouvoir, p.68.

(2). Léon XIII, Lettres apostoliques de Léon XIII, Paris, La Bonne Presse, v.1, p.156

Notre intention était de démontrer la lente évolution des idées démocratiques, à partir des premiers jours qu'elles ont vécus à l'ombre de la Réforme, en passant par les mouvements révolutionnaires d'Europe et d'Amérique, jusqu'à nos jours où on les retrouve sous l'étiquette de la souveraineté populaire.

Dans l'Etat démocratique d'aujourd'hui, en effet, le peuple est considéré comme seul roi, il est souverain. Les gouvernements ne sont que de purs instruments; ils n'ont pour fonction que d'exécuter la volonté générale qu'il faut identifier dans la pratique avec celle du plus grand nombre d'électeurs. Pour employer une formule connue de tous, nos chefs gouvernent avec un mandat, ils ne sont que des mandataires du peuple.

Ainsi, après des siècles, les masses jouissent plus que jamais de l'héritage qui leur est venu des Réformateurs. La monarchie a disparu, mais la royauté vit toujours plus absolue, plus inflexible, et aussi plus aveugle qu'au temps du Roi Soleil. C'est la royauté du peuple, la souveraineté populaire.

Le peuple a maintenant la jouissance de tous les attributs de la puissance étatique. Il fait la loi, il gouverne, il a l'autorité suprême: il est souverain.

Que de disputes les juristes se sont faites au sujet de cette notion de souveraineté. A qui appartient la

souveraineté? Au roi ou au peuple? A la nation ou à l'Etat? D'où vient-elle? Qu'est-elle au juste? Autant de questions qui ont reçu les réponses les plus diverses. Mais la vérité est une. Et à toutes ces questions, il ne doit y avoir qu'une seule réponse qui soit juste. Et c'est notre ambition de chercher, au cours des lignes qui suivront, la vraie notion de la souveraineté.

CHAPITRE 11

Définition de la Souveraineté.

Quoi qu'en disent certains auteurs qui sont même allés jusqu'à nier l'existence de la Souveraineté, celle-ci, de tous les éléments constitutifs de l'Etat, reste le plus important. Il active les autres, et donne l'âme et la vie à l'Etat. La matière de l'Etat d'abord suppose un groupement d'hommes, unis déjà d'une certaine façon par les liens du sang et de communes aspirations. Il y a ensuite le territoire défini, déterminé, qui abrite et nourrit le peuple. Mais nous l'avons dit, ^{ce} à qui constitue l'essence de la communauté étatique, c'est qu'à la tête de cette ^{amis} organisation se trouve une autorité souveraine. Cette autorité, nécessaire à toute société, est une force intérieure, un principe unifiant; elle est l'âme du groupement. C'est à elle qu'il appartient de commander et de diriger. C'est que l'Etat est un organisme vivant et implique comme tel une hiérarchie de puissances. Aristote enseigne que "tout être vivant est composé d'une âme et d'un corps, que la nature a destinés, l'une à commander, l'autre à obéir"(1). Ainsi, toute société humaine, en tant qu'être vivant, qui naît, qui grandit, en dirigeant ses membres vers une fin déterminée, suppose un principe de vie qui est l'autorité qui lui dispense l'unité.

Les hommes sont donc naturellement "sociaux", ils tendent naturellement à s'unir, à se grouper en vue de l'obtention d'une même fin. Cette union est rendue possible par l'action d'un

(1). Aristote, Politique, L.1 ch. 11, No. 8.

principe unificateur qui se soumet les volontés individuelles pour les diriger dans un même sens. La nécessité d'une autorité à la tête de la société politique suit naturellement la nature de l'homme qui "a besoin du pouvoir pour maintenir la société contre la dissolution où l'entraînerait la recherche libre du bien propre individuel, s'il n'avait point un pouvoir promoteur du bien commun"(1).

Ainsi, à l'intérieur même de la société, il y a un principe directeur qui fait voir aux intelligences individuelles, les relations qui existent entre les moyens particuliers et la fin à atteindre, la connexion qui peut exister entre le bien particulier et le bien commun. Ce principe, c'est l'autorité, constitutif formel de la société. L'autorité ne suit donc pas la société; elle n'en est pas un résultat ou une conséquence, elle n'en est pas qu'une simple propriété, comme le voudrait le P.J. Gredt (2). Elle est l'âme d'une société, le constitutif formel, ce qui permet à un groupement de former un être distinct, homogène, qui a sa raison d'être et sa fin propre. La société étatique ne fait pas exception; elle est formellement constituée par l'autorité placée à sa tête. Ce qui la distingue cependant des autres communautés, c'est que cette autorité est souveraine, qu'il n'y en a pas qui lui soit supérieure. Ce qui

(1). Schwalm, La Société et l'Etat, p.249.

(2). Ex societate constituta resultat autoritas, tamquam proprietatis necessaria. (J. Gredt, Elementa Philosophiae, II, p. 411, no.1007).

distingue la société étatique de toutes autres sociétés, et qui en est en même temps la cause formelle intrinsèque, c'est la Souveraineté.

Par son étymologie, le mot de souveraineté, du latin "superannus" indique la supériorité, la suprématie et en parlant de pouvoir, le pouvoir suprême. On retrouve ce concept chez Aristote, quand il parle d'"autarchie". L'autarchie, c'est la propriété qu'a l'Etat de se suffire à soi-même. Selon le Philosophe, les hommes cherchent à se perfectionner, à se compléter. Et c'est dans l'Etat communauté, "perfecta communitas", que ce but est atteint. L'Etat est un groupement qui n'a pas à chercher plus haut sa raison d'être; il se suffit à lui-même. Cette conception embryonnaire de la souveraineté n'était pas appelée à progresser, du moins pour les quelques siècles qui suivirent Aristote.

Ce n'est qu'à l'occasion des luttes qui mirent aux prises les Papes et les souverains temporels de toutes l'Europe et particulièrement de la France. Il s'agissait de savoir, dans les questions disputées, qui, de l'Etat et de l'Eglise, avait le pouvoir suprême. A la même époque, la France était aussi secouée par la lutte entre la royauté et la féodalité: jusqu'à quel point le roi pouvait-il intervenir dans les affaires des seigneurs? C'est de ces conflits qu'est sortie enfin une notion juste et complète de la "souveraineté" (1).

(1). Cf. Jellineck, L'Etat moderne, II, p.79; Duguit, L'Etat, I, p. 337 seq; Gettell, Political Science, ch.IX, p.122.

Déjà, au XIII^e siècle, Beaumanoir favorisait une souveraineté morcelée, faisant chaque seigneur maître suprême de ses territoires. "Chaque baron, disait-il, est souverain en sa baronnie"(1). Loyseau traita à son tour explicitement de souveraineté; puis Bodin en donna sa célèbre définition: le pouvoir suprême de l'Etat sur les citoyens et les sujets, indépendamment de toute loi. "Au XVII^e siècle, Grotius donne une définition qui se rapproche beaucoup de celle de Bodin: le pouvoir politique suprême dont l'action n'est soumise à personne et dont la volonté n'a pas de limitations" (2). Plus tard, Hobbes, Rousseau, Austin et bien d'autres légistes introduisirent dans la nation de souveraineté des éléments nouveaux. Les emplois bien différents qu'on a faits du terme ont conduit à une grande confusion de terminologie, à un tel point qu'on en est venu à l'employer pour signifier à peu près n'importe quoi. Il faut remarquer cependant qu'au cours des quelques dernières années, des auteurs comme Carré de Mabbég et Bigne de Villeneuve, ont fait de consciencieux efforts pour redonner au mot de "souveraineté", sa signification originale, la seule qui soit vraiment acceptable.

Dans un sens initial, la souveraineté était considérée comme un caractère de la puissance étatique. C'est la thèse

(1). "Cascuns barons est souvrains en se baronnie" Beaumanoir. Coutumes de Beauvoisis, t.11, p.22 (éd. Beugnot).

(2). Grotius, De jure belli ac pacis, L. 1, ch.3.

de Bodin et de Loyseau. Celui-ci affirme que "la souveraineté selon la diversité des Etats, se communique aux divers possesseurs d'iceux...(1)". Pour Bodin, elle est le "pouvoir suprême" qui caractérise l'Etat. La souveraineté ne se confond pas encore avec l'Etat; elle n'est que la qualité du gouvernement que suppose l'Etat.

Mais cette position originale ne devait pas tarder à s'obscurcir. Les monarques français devenaient de plus en plus absolus. Pour justifier leurs revendications ils faisaient appel aux légistes. Ceux-ci avaient pour tâche de construire une théorie de l'Etat à la mesure de la volonté royale. A force de subtilités, ils réussirent à contenter leurs maîtres. Mais le droit constitutionnel d'aujourd'hui se ressent encore de la confusion introduite à cette époque dans ces notions d'Etat, d'autorité et de souverain. A partir du seizième siècle, la souveraineté devient la qualité du titulaire de la puissance étatique. M. Carré de Lamberg montre comment "Le Prince, en tant que souverain, apparaît ainsi placé au-dessus de l'Etat (2)". Le roi détient aussi la souveraineté comme un attribut personnel, abstraction faite de l'Etat. Cette thèse niait donc la possibilité de toute autre forme de gouvernement que la monarchie. Si le peuple venait à s'emparer du pouvoir, son gouvernement n'aurait aucune chance d'être légitime, puisque la souveraineté, le pouvoir suprême appartient au seul roi.

(1). Loyseau, Des seigneuries, ch.11, no. 7.

(2). Carré de Malberg, Contribution à la théorie gén. de l'Etat, 1, p.78.

Cette confusion s'est propagée jusqu'à nos jours. Mais ce n'est plus le roi que l'on considère comme détenteur de la souveraineté; on a accordé cet honneur à tout le peuple. M. Duguit exprime l'idée que la théorie de la souveraineté du peuple telle que nous la connaissons aujourd'hui n'est que le "prolongement" de l'absolutisme de la monarchie française (1). Les juristes "royalistes" du XVI et du XVII^e siècle avaient sacré le roi "seul souverain"; les démagogues du XVIII^e siècle mettaient cette erreur à profit en accordant la souveraineté au seul peuple. Cette malheureuse confusion de langage se retrouve dans la Déclaration des Droits de l'homme. Il est dit en effet à l'article troisième que "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation". Toutes les définitions de la souveraineté qu'ont donné les auteurs modernes se ressentent de cette fausse conception.

Le célèbre français, De Vattel, définissait aussi la souveraineté: "...cette autorité publique qui commande dans la société civile... Cette autorité appartient originairement et essentiellement au corps même de la société...(2)". Le seul mot "appartient", employé par cet auteur, suffirait déjà à nous faire douter de la validité de sa définition. La souveraineté est ainsi

(1). Duguit, L'Etat, I, p.344 seq.

(2). De Vattel, Le Droit des gens, L.I, ch.IV, p.75.

considérée par beaucoup comme la possession légitime et exclusive d'une personne, ou d'un groupe de personnes. C'est en particulier la thèse d'Esmein. D'après cet auteur, la souveraineté a un titulaire "actuel et agissant", "que l'on appelle proprement le souverain" (1).

Parmi les auteurs qui ont réagi pour tenter de réajuster la notion de souveraineté mentionnons le puriste Pradier-Fodéré. Celui-ci note très justement, en effet, que "la souveraineté ne peut pas être l'apanage d'un homme ou de plusieurs hommes déterminés" (2). Mais dans ses "Principes de Droit", le même écrivain n'en tombe pas moins dans une évidente confusion. La souveraineté devient ici "cette autorité, cette volonté supérieure" (3). Notre auteur identifie donc "souveraineté" et "autorité", quand, au fait, l'une n'est que la qualité de l'autre.

La souveraineté n'est donc pas le pouvoir, ni la qualité personnelle attachée à un individu ou à un groupement quelconque. Elle est une qualité, celle de l'autorité suprême, en tant que suprême. C'est-à-dire que c'est par le fait même qu'elle n'a pas de supérieur qu'une autorité donnée est dite souveraine. Le roi n'est jamais souverain en tant que roi, ni le peuple en tant que peuple; l'un ou l'autre est dit souverain

(1). Esmein, *Elements de Droit constitutionnel*, 5e éd. p. 1 seq.

(2). Pradier-Fodéré, *Traité de Droit International Public*, ch.111, p. 231.

(3). Pradier-Fodéré, *Principes de droit*, ch.VIII, p.199.

pour autant qu'il constitue une autorité suprême, ultime, telle qu'il n'en est aucune qui la dépasse. Nous définirons donc la souveraineté: le caractère de suprématie de l'autorité étatique.

Cette définition, cependant, est encore bien incomplète. Que faut-il entendre en effet par le mot "suprématie"? C'est évidemment le pouvoir qu'a l'autorité de faire la loi, de veiller à ce que les sujets s'y soumettent, d'administrer la chose publique, sans qu'à l'intérieur même de cet Etat donné, une autre autorité, supérieure à la première, puisse venir s'opposer à son action.

La suprématie n'est donc qu'une face de la souveraineté: c'est la puissance souveraine interne. Mais il y a aussi un second aspect de la même notion: celui d'indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs étatiques. Pour qu'un gouvernement puisse agir en toute liberté à l'intérieur, son action ne doit pas être soumise à la volonté de puissances étrangères. Pour qu'un Etat jouisse de la puissance souveraine, il doit être indépendant. C'est ce que les auteurs appellent la souveraineté externe. Pour que cette notion essentielle fasse partie de notre définition, nous parlerons donc de la suprématie et de l'indépendance absolue de l'autorité.

Mais dire que l'autorité étatique est absolue, est-ce donc dire qu'elle est sans limites? Le roi, dans une monarchie, ou les représentants du peuple, dans une démocratie, ont-ils des pouvoirs illimités? Bien des juristes ont répondu négativement à

cette question. Hobbes~~y~~ et Rousseau sont parmi les premiers adeptes de cette école, suivis par les théoriciens de la Révolution. On retrouve la même théorie chez les juristes de l'Empire allemand, comme Laband et Jellinek. En Angleterre, à la même époque, John Austin élaborait sa doctrine de la "souveraineté légale". Le souverain, enseignait-il, est l'autorité qui n'a aucune limite légale (1).

Austin a un grand nombre de disciples parmi les auteurs anglais et américains d'aujourd'hui. Gettell parle de cette théorie comme la seule qui soit orthodoxe (2). Garner soutient la même opinion. Il distingue entre souveraineté légale et politique. Celle-ci serait l'apanage du peuple, de la masse, de l'opinion publique, qui influence celle-là, qui est le fait du gouvernement établi.

La souveraineté légale, dit-il, est absolument illimitée, et peut faire fi des principes de la morale comme des prescriptions de la loi divine(3). Mais comme notre auteur comprend tous les abus qu'une pareille thèse favoriserait dans la pratique il cherche à échapper à la difficulté en affirmant que l'Etat n'est souverain qu'en principe. Dans le concret le peuple est roi, il est le souverain politique, et c'est à lui qu'il appartient de voir à ce que les principes universels de la morale soient respectés.

Toute fausse que soit cette thèse, elle l'est sans doute

(1) Austin, Lectures on Jurisprudence, lect.VI. The sovereign is a "determinate person or authority which is itself subject to no legal restraints".

(2) Gettell, Political science, p. 139.

(3) Garner, Introduction to Political Science, p. 240.

moins que celle des juristes qui nient l'existence même de la loi divine. C'est naturellement l'opinion de Hobbes et de Rousseau, pour lesquels la seule loi est celle que fait le peuple, le seul souverain, la volonté générale. C'est encore la théorie de tant d'auteurs modernes, comme Gettell dont nous parlions tout à l'heure. Celui-ci considère les concepts de la loi naturelle et de loi divine comme vides et périmés, naïves éléubrations des moines du Moyen Age. Ces idées n'ont de valeur que dans le sens qu'un chef sage ne fera pas de lois qui s'opposent aux notions communément admises de moralité de la justice (1).

Pour les catholiques, la fausseté de cette thèse est patente. En effet, admettre que Dieu existe, c'est admettre que toutes choses existent pour lui, et par lui. Les êtres créés sont ordonnés à leur fin ultime selon l'ordination qui existe de toute éternité en Dieu, et qu'on appelle loi divine. La loi naturelle est une participation de nature, qui se fait selon le mode d'inclination naturelle, à la loi éternelle. De ces lois sont tirés des principes de morale, principes de justice et de charité reconnus universellement. Ces lois et ces principes que nous tenons de Dieu et qui sont naturels à l'homme sont au-dessus de tout gouvernement, de toute législation humaine. Aucun roi ne peut décréter qu'il soit bon de tuer

(1) Gettell, Political Science, p.134

son prochain, ou d'écraser les pauvres et les faibles. Ce sont là des principes qui dépassent la loi positive humaine, qui sont au-dessus de toute souveraineté proprement humaine. Et ce n'est que sous cette réserve que l'on peut parler du pouvoir absolu de l'autorité étatique.

Une fois admis ce principe de la souveraineté limitée de l'Etat, il devient plus facile de comprendre qu'un roi, ou un gouvernement n'a pas tous pouvoirs sur certaines organisations, ou certains groupements dont il n'est pas moins le chef politique. La famille, par exemple, est une association naturelle, et autonome en tant que telle. Dans les questions strictement familiales, le chef de famille est souverain absolu; le chef d'Etat n'a plus là aucune autorité. La puissance étatique agit dans un autre domaine. D'où une dernière modification à notre définition initiale de la souveraineté: "dans l'ordre d'agir qui lui est propre".

Nous sommes donc maintenant en mesure de donner une définition complète de la souveraineté, que nous exprimons ainsi: le caractère de suprématie et d'indépendance absolue de l'autorité suprême, en tant que suprême, dans l'ordre d'agir qui lui est propre.

CHAPITRE III

Les théories de la Souveraineté.

La souveraineté est donc le caractère de suprématie du pouvoir supérieur, de celui qui, selon le mot de Bodin, a le "dernier ressort". Ainsi définie, elle ne saurait être la propriété de qui que ce soit, elle n'appartient à personne en propre. On voit alors comment les prétentions des démagogues du 18e siècle à la souveraineté exclusive du peuple était sans fondement. Encore aujourd'hui, d'ailleurs, cette thèse est couramment admise, ici au Canada, comme dans tous les pays soi-disant démocratiques. Les juristes qui se sont portés à la défense de la monarchie absolue ont tombé dans la même erreur. La faiblesse fondamentale de ces deux systèmes tient de la fausse définition de la souveraineté sur lesquels ils sont basés.

Loin de nous cependant la prétention de cataloguer toutes les théories de la souveraineté sous ces deux chefs de division de souveraineté populaire et monarchique. Des centaines d'auteurs ont écrit à ce sujet, fondant à peu près autant d'écoles. Et ce sera maintenant notre tâche d'analyser les théories les plus sérieuses, pour les classer en un nombre de catégories aussi restreint que possible.

Disons un mot d'abord sur la théorie dite de la souveraineté monarchique. Selon celle-ci, la seule forme de gouvernement

admissible est la "monarchie". C'est que le roi seul est détenteur du pouvoir; il est le possesseur naturel de l'autorité, et ses sujets sont aussi naturellement faits pour lui obéir. C'était bien là la thèse que soutenaient les juristes français à l'époque de la royauté. Et pourtant Bodin, qui s'en était fait l'initiateur, avait dû pour cela renier, sciemment ou non, la définition orthodoxe de la souveraineté. Celle-ci selon cet auteur est "la puissance absolue et perpétuelle d'une République". Bodin, de tout évidence, attribuait ainsi le pouvoir suprême à l'Etat lui-même, abstraction faite de celui ou ceux qui exercent ce pouvoir. Il ne pouvait donc pas prétendre à l'exclusivité du pouvoir suprême royal, sans tomber dans une évidente contradiction.

L'erreur de Bodin trouva un écho chez le plus grand nombre des théoriciens du droit qui lui succédèrent. Pendant des siècles, ils se firent les défenseurs infatigables de la "souveraineté monarchique". Cette thèse, cependant, contenait déjà en germe, comme nous l'avons déjà dit, celle de la "Souveraineté populaire", et de l'une à l'autre le passage devait être imperceptible. Mais aux côtés de la théorie monarchique apparaissait en même temps, en France, une nouvelle conception de la souveraineté, qu'on a appelé "théorie juridique".

M. Bigne de Villeneuve appelle doctrines juridiques de la souveraineté "celles qui se caractérisent essentiellement

par l'attribution du pouvoir suprême non plus à un homme ou à une famille, non plus à une collectivité quelconque, mais bien à cette entité de droit, à cette personne juridique et politique que constitue l'Etat(1)". La souveraineté n'est pas la qualité d'une personne ou d'un groupement, mais un caractère exclusivement propre à l'Etat. Cette thèse, nous l'avons dit, est impliquée dans la définition de la souveraineté donnée par Bodin, auquel son "royalisme" fit faire fausse route. Loyseau, suivant la trace de Bodin, considèrerait la souveraineté comme "du tout inséparable de l'Etat", comme "la forme qui donne l'Etre à l'Etat".

Hugo Grotius, comme tous les adeptes de l'Ecole du droit de la Nature, ne l'éloignèrent que peu de la ligne tracée par Bodin. Ces auteurs distinguent entre le sujet commun de la souveraineté, qui est l'Etat, et son sujet propre. Celui-ci est la personne, individu ou collectivité, à qui le peuple remet la souveraineté. Puffendorf exprime la même opinion: "Le corps de l'Etat est le sujet commun, le sujet propre est ou une seule personne, ou une assemblée (2)". Mais Grotius et ses successeurs n'avaient pas soupçonné l'erreur très grave que contenait en germe cette distinction d'apparence bien inoffensive. Dire en effet qu'une personne quelconque est le

(1) Bigne de Villeneuve, Traité général de l'Etat, p.384

(2) Puffendorf, Droit de la nature et des gens, VIII, ch.V.

sujet propre de la souveraineté, c'est déjà presque dire qu'elle en est le vrai et l'unique sujet. C'est d'ailleurs ce que bien des juristes lui firent bientôt dire. La théorie juridique ne tarda pas à évoluer dans son sens "démocratique" pour être enfin assimilée aux doctrines révolutionnaires du XVIII^e siècle. Parmi les juristes modernes, Esmein a exposé un système qui reste entaché par cette confusion. Mais malgré ces faiblesses, l'école juridique française reste encore la plus rapprochée de la vérité.

Nous aurons bientôt à puiser chez ces maîtres, quand il s'agira d'esquisser une théorie réaliste de la souveraineté.

La doctrine juridique allemande a bien des points communs avec celle qui s'est développée en France. Elle a cette différence cependant qu'elle est beaucoup plus "purement" juridique. Elle est caractérisée par la célèbre définition allemande de la souveraineté, qui serait "la compétence de la compétence". La compétence, prise au sens substantif, c'est l'organisme souverain; la compétence de cet organisme c'est le pouvoir qu'il a de se fixer lui-même ses droits et ses devoirs.

Le théoricien allemand Laband, affirme que "la détermination de sa propre compétence, ce qu'on a appelé la compétence de la compétence, est le criterium propre et

essentiel de la Souveraineté(1)". Jellinek, le porte-parole le plus authentique de cette école, s'exprime dans le même sens: "La souveraineté est la capacité de se déterminer seul soi-même au point de vue juridique. Il s'ensuit que l'Etat souverain seul peut, dans les limites qu'il a lui-même établies ou reconnues, régler en toute liberté le contenu de sa compétence".

Concevant l'Etat comme personne juridique, ces auteurs en concluent que le sujet de la puissance d'Etat, c'est l'Etat lui-même. Cette puissance ne peut appartenir qu'à lui; elle est irréparable de l'Etat "complet". Jellinek ~~reprend~~ insiste sur cette précision: caractère nécessaire de l'Etat "complet". Car, historiquement, il existe des Etats qui n'ont pas joui de cette autodétermination de ~~puissances~~ pouvoirs. Aux temps où l'Eglise avait la suprématie, même temporelle, par exemple, les Etats n'étaient pas complets, ne jouissant pas de la puissance suprême. La souveraineté ne s'assimile donc pas à la puissance étatique. C'est seulement quand l'Etat est complet que sa puissance est souveraine. Et elle l'est quand elle peut déterminer sa propre compétence .

Parmi les auteurs français contemporains, il en est plusieurs qui ont adopté la position allemande. M. Louis le Fur est au nombre de ceux-ci. Il affirme en effet que l'Etat

(1) Laband, Le droit public de l'empire allemand, T.111 no.2.

doit posséder "le droit de déterminer sa propre compétence... C'est précisément dans l'exercice de ce dernier droit, et d'une manière générale, en dehors de tout conflit dans le droit de l'Etat de s'attribuer de sa propre autorité, en face d'un besoin nouveau, la compétence voulue pour prendre les mesures nécessaires, que se manifeste le plus clairement sa souveraineté...(1)". On retrouve donc ici, exprimée très clairement, la thèse de l'école juridique.

Avant de rappeler les objections qui peuvent être apportées contre cette doctrine, il est bon de souligner qu'elle n'en est pas moins basée sur de sérieux éléments de vérité. Nous avons déjà noté en effet comment Bodin et son école, qui se trouve au fait à l'origine des systèmes de Jellinek ou de Le Fur, était parti d'une définition pleinement réaliste de la souveraineté. Ces auteurs, à l'encontre d'une foule de théoriciens du droit, distinguent très justement entre souveraineté et puissance étatique; celle-là est un caractère propre à celle-ci.

Mais le système est vicié dès qu'on considère la souveraineté comme la "compétence de la compétence". Ainsi, l'Etat se libère de toute mesure, de toute règle extrinsèque. L'Etat devient la source de tout droit: Etat et Droit s'identifient. La souveraineté n'est plus le caractère de suprématie de la puissance étatique dans "l'ordre d'agir qui lui

(1) Louis Le Fur, Etat fédératif et confédération d'Etat. p.467.

est propre"; la puissance d'Etat est unique et exclusive. Léon Duguit qualifie cette doctrine de "panthéisme juridique".

Cette critique, cependant, ne s'applique pas comme telle au système exposé par M. Le Fur. Car celui-ci a su poser des restrictions à la signification qu'on donne naturellement à la formule de "la compétence de la compétence". Il admet par exemple que l'agir de l'Etat est limité par les lois universelles du droit. Cette seule concession suffit déjà à l'éloigner beaucoup des juristes purs allemands, en le rapprochant en même temps de la réalité.

Par son absolutisme, la doctrine que nous venons étudier a beaucoup de rapprochements avec celle qu'a exposée le juriste anglais John Austin. La théorie de cet auteur a une importance qu'on ne saurait sousestimer. Austin a exercé en effet une grande influence sur la politique anglaise et américaine. Encore aujourd'hui, les écrivains de l'Angleterre et des Etats-Unis considèrent sa doctrine comme la seule qui soit orthodoxe. Ils la qualifient couramment de théorie "légale" de la souveraineté.

Selon celle-ci, la souveraineté reste, comme le voulait Bodin, un caractère de la puissance d'Etat, personne juridique. Mais Austin et ses successeurs suivent Bodin jusque dans son erreur en considérant la suprématie de l'Etat comme absolue. Ils nient ainsi à l'Etat toute autorité dans sa sphère, et, à la loi naturelle, tout pouvoir d'obligation. C'est entre autres, l'opi-

nion du professeur Garner (1). Légalement, c'est-à-dire dans son pouvoir législatif, celui de faire les lois, et dans son pouvoir coercitif, celui d'en ~~EXCERER~~ imposer l'application, l'Etat est maître absolu, illimité.

Austin développe sa pensée en disant que la vraie marque de la souveraineté, c'est l'obéissance de la masse à l'autorité. Une puissance souveraine, dit-il, est celle qui commande "l'obéissance habituelle du plus grand nombre (2)". Ici, Austin vient en flagrante contradiction avec lui-même. Il ne considère plus maintenant la souveraineté comme un caractère de l'Etat; il voit cette qualité comme le propre de celui qui l'exerce. Cette thèse d'ailleurs est fondée sur un principe du plus pur matérialisme: "la force fait le droit". Tel individu, ou tel groupement, parce qu'il a le pouvoir de se faire obéir, parce qu'il est le plus fort, peut faire la loi et le droit. L'absolutisme juridique de cette thèse, on le voit, est apparentée de très près à celle des théoriciens allemands de "la compétence de la compétence". Bien que contenant un certain apport de vérité, ces doctrines n'en sont pas moins fondées sur des principes dont la fausseté n'est plus à prouver.

(1) "Some writers maintain that the sovereignty of the state is limited by the prescriptions of the divine law, or by the power of some superhuman authority... An examination of these limitations, however, will show that legally, they are no restrictions at all". Garner, Introduction to Political science, p.251
Vois aussi Gettel, Political science, Ch.IX, p.120.

(2) Austin, Lectures jurisprudence, p.223, Lec.VI.

Les auteurs qui ont voulu interpréter et adopter les premières doctrines authentiques de la souveraineté n'ont pas tardé, nous l'avons vu, à leur faire subir les changements les plus radicaux. En très peu de temps, la thèse juridique s'est vue orientée dans un sens démocratique, et ~~IX~~ plus tard, révolutionnaire. A un tel point que toutes les théories modernes de la souveraineté du peuple ne sont que les fruits de l'évolution de la théorie juridique. Les auteurs les plus sérieux nous présentent encore aujourd'hui les mélanges les plus curieux de ces deux positions fondamentalement opposées. Esmein, entre autres écrivains contemporains, nous offre une thèse qui est un louable effort pour concilier ce qui n'est pas conciliable. Nous étudierons sa position à titre de passage, d'intermédiaire entre les doctrines juridiques et démocratiques.

M. Esmein, bien malgré lui, subit comme tant de juristes français l'influence de Bodin, comme celle de Loyseau. C'est sans doute ce qui lui fait affirmer que "le fondement même du Droit Public consiste en ce qu'il donne à la souveraineté un titulaire idéal qui personnifie la nation: cette personne morale, c'est l'Etat qui se confond ainsi avec la souveraineté, celle-ci étant sa qualité essentielle

(1)". Rien de plus clair, jusqu'ici, et rien de plus vrai. Esmein, cependant, ne tarde pas à abandonner cette position;

(1) Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, T.1 p.1 seq.

car au fond, il n'admet pas de distinction réelle entre ~~l'~~Etat et Nation. Et pour lui, parler de la souveraineté étatique, c'est affirmer celle de la nation. C'est la position bien connue de la "souveraineté nationale" réside dans le corps de la nation. Le corps de la nation, c'est de toute évidence, pour Esmein, "l'ensemble des individus". "Qui, dit-il, pourrait contester aux individus le droit de disposer de leurs destinées politiques? (1)". Pour Esmein, ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ il n'y a pas d'autre façon de sauver les droits individuels que par la souveraineté nationale. C'est là d'ailleurs, selon lui, la seule interprétation exacte "d'un fait social incontestable". "Quelle que soit la source légale de la souveraineté chez un peuple...elle ne subsiste et s'exerce en fait que si elle est obéie par les citoyens ou sujets". Cette obéissance s'obtient par l'adhésion de la "volonté générale". Celle-ci, qui est l'expression de l'opinion publique de fait: un roi, un gouvernement n'ont d'autorité qu'aussi longtemps que le plus grand nombre consent à laisser entre leurs mains les droits propres à la puissance suprême. C'est là, dit Esmein, une donnée de l'expérience. Pour construire une thèse qui tienne compte de la réalité on est donc forcé de placer la souveraineté légale là où se trouve celle "de fait".

La souveraineté dont parle Esmein n'est donc pas celle de l'Etat, mais bien celle de la nation. Elle réside originairement

(1) Id, Ibid, p.315

dans le corps de la nation et cela avant la constitution même de tout Etat. On voit la confusion: la souveraineté, caractère de la puissance étatique, existant avant l'Etat, et indépendamment de lui.

Au fait, la doctrine exposée par Esmein, bien qu'elle porte encore la trace des principes orthodoxes de la théorie juridique, n'est en somme que l'affirmation de la souveraineté populaire. De l'avoeu même de cet écrivain, la Volonté générale n'existe pas comme telle, et il faut recourir à quelque chose qui y corresponde, la volonté du plus grand nombre. Avec Laband et Jellinek, avec Austin et Gettell, M. Esmein affirme donc la souveraineté du peuple, de la foule, il pose des principes d'où les théoriciens de la "démocratie" tireront des armes pour faire tomber le Droit devant la Force.

Ainsi, nos recherches nous ont conduites à l'étude des théories de la souveraineté nationale et populaire. Celles-ci qui, par beaucoup, ont connu le plus de vogue feront l'objet de considérations particulièrement attentives. C'est dans ce sens que nous dirigerons maintenant nos efforts.

CHAPITRE IV

La Souveraineté populaire.

De beaucoup les plus répandues aujourd'hui sont les doctrines dites "démocratiques" de la souveraineté. L'évolution jusqu'au présent état de choses s'est fait, il faut le reconnaître, de façon toute naturelle. En effet, la rapide expansion de la science, l'étonnant développement de la machine et de toutes les voies de communication, n'ont pu faire autrement que d'influencer les masses en les instruisant, en les unifiant, en leur aidant à comprendre la force qu'elles représentent, et qui est celle du nombre. On conçoit mal les foules du Moyen-Age, se dressant avec arrogance contre leurs gouvernants, pour exiger qu'on remette entre leurs mains la gouverne de l'Etat. Et c'est pourtant à la suite de tels soulèvements, plus ou moins brusqués, que sont nés les gouvernements démocratiques qui ont la prétention de sauver le principe de la souveraineté du peuple.

Cette évolution, nous l'avons dit, s'est faite de façon toute progressive. Aux premiers temps de l'absolutisme des monarques qui régnaient au Moyen Age, les peuples soumis, sans même de velléités libératrices, ne songeaient pas à secouer un joug qui leur apparaissait comme fatal. Mais peu à peu, de nouvelles idées pénètrent les foules. On considère encore le roi comme souverain, mais on soutient en même temps que ce pouvoir, il le tient du peuple, qui le lui délègue. C'est par exemple la thèse que soutient Grotius.

Puis ce fut au tour de la Réforme de faire progresser le mouvement. Nous avons vu dans un chapitre précédent, comment au fait, la Réforme a préparé la Révolution. Elle a eu cette influence en éloignant la souveraineté du roi, pour la

rapprocher du peuple. A un tel point qu'on en est venu à attribuer au seul peuple, à l'organisation nationale, la possession inaliénable de la puissance souveraine. C'est l'affirmation d'une seule forme de gouvernement possible: le gouvernement populaire où les députés, les représentants du peuple ne sont que de simples commis, sans pouvoir aucun, chargés d'exécuter la volonté du plus grand nombre.

Jusqu'ici, tout semble bien simple, sans difficultés particulières. Mais il n'y a là que trompeuse apparence. Car en réalité, cette question des théories démocratiques de la souveraineté est d'une complication peu ordinaire. Ce n'est pas, naturellement, la vraie position à ce sujet qui offre des difficultés: la vérité est une, simple et claire. Mais la pléiade d'auteurs qui ont écrit sur ce sujet ont été d'une obscurité telle que ceux qui ont voulu démêler l'écheveau y ont laissé, pour la plupart, leur orthodoxie, ne réussissant pas à en sortir indemne. Au cours des lignes qui suivront, nous tenterons de démasquer ces faiblesses, de distinguer le vrai du faux, de classer les erreurs pour les réfuter plus facilement, et de placer en réserve les points qui nous sembleront conformes à la réalité

L'étude de cette question, nous l'avons dit, comporte tant

de complications que certains points de vue qui pourraient sembler importants seront pour le moment passés sous silence.

Nous ne parlerons pas immédiatement, par exemple, du rôle de la causalité divine dans l'origine du pouvoir temporel. Nous en ferons abstraction-comme de bien d'autres questions-quitte à y revenir plus tard, quand les positions seront clarifiées.

Et dès ce moment une distinction très importante s'impose entre deux concepts qu'on confond pourtant couramment: celui de souveraineté nationale et celui de souveraineté populaire. Celle-là considère la puissance suprême comme appartenant à la Nation, personne morale, distinct des individus qui la composent. Pour celle-ci, la puissance appartient au peuple comme tel, c'est-à-dire à chaque individu qui compose la multitude. La souveraineté populaire n'est d'ailleurs que l'aboutissement naturel, dans l'ordre concret de la souveraineté nationale.

Nous avons vu plus haut comment la souveraineté qui appartenait sans conteste au roi, avant les Réformateurs, avait pris vers cette époque, une tendance "démocratique". Le peuple, disait-on alors, en tant qu'entité réelle, était, à l'origine, et avant la constitution de tout Etat, seul dépositaire de la souveraineté. De plein gré, cependant, il a consenti à remettre son pouvoir à un roi. Cet abandon se fait au moyen d'un

Contrat Politique, passé entre le roi et le peuple. Cette théorie est celle de la "souveraineté aliénable".

La doctrine de la souveraineté nationale aliénable est celle qu'admettent couramment les scolastiques. C'est sans doute qu'ils ont cru trouver dans l'oeuvre de Saint Thomas d'Aquin des affirmations qui laisseraient croire que le Saint Docteur avait opté en ce sens. Suarez, Bellarmien, Castelein, pour ne nommer que quelques uns des plus importants, sont de cet avis.

La position du célèbre Suarez découle logiquement de celle qu'il tient sur l'origine de la société. Selon lui, il existait d'abord une multitude vague, informe. Avec le temps, celle-ci devient "société politique" et forme "un corps mystique" qui est constitué par la "subordination de toutes les volontés à une volonté commune (1)." Ce dont parle ici Suarez, c'est bien évidemment de la formation d'un Etat, qui existe par l'addition de l'autorité à la tête de la Nation. Et il veut qu'avant même que soit formellement constitué l'Etat, la souveraineté appartienne à la multitude qui n'est encore, notons le bien qu'un agrégat informe. L'esprit le plus indulgent reste quand même frappé par une telle confusion.

Remarquons d'abord qu'il est très juste de dire que l'Etat n'existe formellement que par son "gouvernement". Cela peut être vrai aussi que, historiquement, les Etats sont formés de la

(1) Suarez, De legibus - L.111 ch.11

façon que prétend Suarez. Mais on ne saurait conclure de là que la souveraineté appartenait déjà à la multitude avant la constitution de l'Etat. L'erreur de Suarez vient en premier lieu, de ce qu'il ne place aucune distinction entre "Etat et Nation". Pour cet auteur, en effet, l'Etat existe dès que la Nation existe, puisque la souveraineté, le pouvoir suprême, l'autorité d'Etat, enfin, lui appartient déjà comme chose inhérente. La multitude possède à tous les stages de son développement la puissance d'Etat; dès qu'elle s'érige en Nation, elle constitue ipso facto un Etat, puisqu'elle porte en elle la raison même d'Etat. Cette thèse nous apparaît comme totalement fausse, et à notre sens, aucun esprit sain, après une étude un tant soit peu sérieuse, ne saurait l'approuver.

Et pourtant toute une pléiade d'écrivains, juristes ou philosophes ont suivi Suarez. Le cardinal Bellarmin (1) par exemple adopte le point de vue de son illustre prédécesseur. Câtelein fait la même chose, sans rien prouver d'ailleurs. C'est enfin l'opinion de bien des scolastiques modernes. Nous ne dirons un mot que du Père J. Gredt. Celui-ci soutient que la puissance suprême réside originairement dans le peuple, non pas de façon parfaite, cependant, mais imparfaite et instrumentalement (2)".

(1) Bellarmin, De Summo Pontifice, Lib.1

(2)"In civitate autem constituta auctoritas seu potestas supreme primitus et apud populum, non tamen perfecte, sed imperfecte tantum et instrumentaliter". Gredt, Elementa Philosophiae, L.11 No.1033.

Pour assurer ses positions, le Père Gredt a recours au principe de l'égalité des hommes. La nature fait tous les hommes égaux, dit-il, et ne constitue "chef" aucun individu de préférence à un autre. S'il faut alors choisir un sujet de l'autorité, c'est au peuple qu'il faut recourir. C'est à la multitude de déterminer la forme de gouvernement. Et de là notre auteur conclut que la souveraineté appartient au peuple. A notre avis, la conclusion dépasse ici de beaucoup les prémisses. Encore une fois, un auteur d'habitude logique et strictement réaliste, a erré sur la question de la souveraineté en voulant suivre une position qui apparaît comme classique chez les scolastiques.

Ce serait pourtant aller contre les faits que de ne pas concéder à ces auteurs que les peuples peuvent librement choisir la forme de gouvernement qui leur plait. Un roi ne conserve son trône que parce que ses sujets le laissent au pouvoir. Mais cela ne veut certainement pas dire qu'ils lui donnent la souveraineté. Celle-ci est un caractère propre à l'Etat. Tout ce que le peuple fait, en acceptant un chef, c'est de choisir celui qui sera dépositaire de la puissance d'Etat et mieux, celui qui aura charge de l'exercer.

La thèse de Suarez, pas plus que celle de tous ses successeurs, ne peut résister à la critique. Le Père Gredt, qui semble bien deviner le problème, n'ose pas dire que le

peuple est complètement souverain. Pour échapper à la difficulté, il invente une subtilité qui nous apparaît quelque peu outrée. La multitude, dit-il, a la souveraineté "instrumentale", c'est-à-dire, qu'elle l'a comme un moyen, non comme une fin. Elle ne peut en user, et doit l'abandonner à quelqu'un de son choix. C'est dire que le peuple est souverain d'une certaine façon, *secundum quid*. Mais, nous l'avons affirmé, le peuple ne possède la souveraineté d'absolument aucune façon. Et affirmer la souveraineté instrumentale de la multitude, c'est non seulement commettre une erreur qui laisse supposer l'ignorance de la signification des termes, mais c'est encore se payer de mot. C'est dire un peu "le peuple a la souveraineté, dans le sens qu'il ne l'a pas!".

Qu'on nous permette encore d'apporter contre la doctrine de la souveraineté nationale aliénable, le jugement que porte à son sujet, M. Bigne de Villeneuve. "On ne saurait comprendre, dit-il, que la nation soit tout à la fois nécessairement souveraine (et tout à la fois nécessairement souveraine) et à tout jamais incapable d'exercer effectivement l'autorité suprême. Qu'est-ce que ce souverain frappé moralement et matériellement d'une inaptitude naturelle et perpétuelle à remplir sa fonction? Son prétendu droit naturel n'est qu'une fiction (1)".

(1). Bigne de Villeneuve, *Traité général de l'Etat*, p. 342

Cherchons maintenant si c'est avec raison que Suarez et ses disciples se réclament du haut témoignage de l'Aquinate. Tous ces auteurs fondent leurs prétentions sur les mêmes textes, tirés de la somme théologique.

Il est important de remarquer tout de suite que, de l'aveu même des défenseurs de la thèse traditionnelle soi-disant thomiste, saint Thomas n'a rien enseigné ex professo au sujet de la souveraineté étatique(1). Tout le problème en est donc un d'interprétation de la pensée de l'Aquinate.

Selon Castelein, "S. Thomas enseigne que le souverain pouvoir réside dans la société toute entière...(2)". Cette prétention de notre auteur, il la fonde sur les mêmes ~~textes~~ qui servent d'arguments à tous les disciples de Suarez.

Le premier texte est tiré de la Somme Théologique où le Saint Docteur parle du "regimen populi...quod est optimum (3)".

Les conclusions que les commentateurs de S. Thomas tirent de cette affirmation nous semblent de beaucoup dépasser les prémisses. Que le gouvernement du peuple soit le meilleur, le plus effectif, c'est ce que S. Thomas affirme; et nous ne nous y opposons pas. Nous admettons même que si un gouvernement se réalise où le peuple conduise lui-même les affaires d'Etat

(1) cf. J. Gredt, *El. Phil.*, vol. 11, no.1036. 7ème éd., p.433.

(2) A. Castelein, *Droit naturel*, p. 758

(3) S. Thomas, *Sum. Theol.* 1-11, q. 95, a. 4.

le peuple aura alors de droit l'autorité d'Etat. Mais sera-t-il alors dépositaire de la souveraineté en tant que peuple ou en tant que chef d'Etat? S. Thomas ne se pose même pas la question, Et c'est pourtant là le noeud de toute la question.

Le second texte, quand on y regarde de près n'est pas plus probant que le premier. On le retrouve aussi dans la Somme Théologique, q. 90, a. 5: "...condere legem vel pertinet ad totam multitudinem vel pertinet ad personam publicam quae totius multitudinis habet curam, quia in omnibus aliis ordinare in finem est ejus cujus est proprius ille finis".

Mettons en forme logique l'argument de nos adversaires, basé sur ce texte de S. Thomas. Il appartient à celui qui est ordonné à une fin de s'y diriger; or dans l'Etat le peuple est ordonné au bien politique; donc c'est au peuple de se diriger vers ce bien. Et comme corollaire, c'est au peuple qu'il appartient de faire la loi. S. Thomas soutiendrait ainsi que l'autorité appartient au peuple

Mais à notre sens il faut nécessairement apporter au principe posé par S. Thomas une précision que le maître ne donne pas parce qu'il ne traite pas ici du sujet de la souveraineté. D'abord, il est très juste de dire qu'un être atteindra plus sûrement la fin à laquelle il est ordonné en s'y dirigeant lui-même; c'est le principe général. Mais il reste quand même des cas où un être ne peut pas s'orienter lui-même vers sa fin. En de telles circonstances, on prévoit facilement que si cet être s'obstine à vouloir

se diriger lui-même vers son bien, il a toutes les chances de ne jamais y atteindre. Affirmer le contraire serait ne pas tenir compte de la réalité.

Le malade, par exemple, veut guérir; c'est là son but et en tant que malade, il est ordonné à cette fin, la guérison. Est-ce à dire qu'il doit s'y diriger lui-même, se soigner lui-même? Evidemment pas. Celui qui formellement le conduira à son bien de malade, ~~ce~~ c'est le médecin.

Le cas est le même pour le peuple; il est ordonné au bien commun. Mais dans les circonstances ordinaires, il n'a pas le pouvoir de se diriger personnellement vers cette fin. Quand le peuple n'a pas la compétence voulue, c'est au chef, et au chef seulement qu'il appartient de conduire le peuple au bien vers lequel il tend.

Il peut bien arriver, évidemment qu'un peuple ait les qualités voulues pour veiller personnellement à l'atteinte du bien politique. C'est le cas de la Cité d'Aristote, ou de la République de Platon. Là, les citoyens sont prudents, sages, vertueux. Là, le "regimen populi" est incontestablement le meilleur. Là il est préférable que le peuple se dirige lui-même vers la fin qui lui est propre.

Et c'est là tout le sens qu'il faut donner aux textes apportés par Suarez et ceux qui défendent sa thèse par rapport au sujet de la souveraineté. La démocratie "stricte" est la meilleure forme de gouvernement, quand elle est possible. Mais quand elle ne l'est pas, le peuple demeure-t-il sujet de l'autorité d'Etat? Quoique en ait pensé tant de scolastiques, S. Thomas n'en dit pas un mot.

Et ceci nous porte maintenant à l'étude des théories de la souveraineté nationale aliénable. Tandis que Suarez soutenait que la multitude a la souveraineté, mais seulement pour la remettre à un autre, les partisans de l'inaliénabilité, affirment qu'elle l'a pour la garder. La souveraineté, disent-ils, appartient à la nation, à la Société en tant que telle, et celle-ci ne peut s'en départir. C'est la thèse admise communément par les juristes français depuis la Révolution. Elle a eu pour initiateur Jean Jacques Rousseau et pour première réalisation pratique, la Déclaration de 1791.

C'est à la base de la souveraineté inaliénable qu'on retrouve la célèbre théorie du Contrat social. Il est bon de noter immédiatement qu'il ne faut pas confondre le Contrat Social avec le Contrat Politique, dont nous avons parlé plus haut. Celui-ci est passé entre la multitude d'un côté, et de l'autre la personne, ou individu ou groupement, auquel il remet l'autorité. Ce contrat, au fait, constitue l'Etat. L'autre, le Contrat Social, en est un passé entre les membres composant la multitude, et par lequel ils s'entendent pour soumettre leurs droits individuels, leurs volontés individuelles, à la Volonté générale.

Beaucoup d'auteurs n'ont pas saisi cette distinction, pourtant fondamentale. Gettell, par exemple, range Hobbes sous l'étiquette des théoriciens du Contrat Social. Et pourtant, le seul contrat dont Hobbes ait parlé est celui par lequel les

individus consentent à se soumettre à une autorité commune (1). Par ailleurs, on ne saurait trouver chez Locke d'autre idée que celle du Contrat Social. Car pour cet auteur, la souveraineté appartient au peuple de façon inaliénable; dès que la société se forme, au moyen du Contrat Social, plus n'est besoin de rien ajouter. L'Etat est déjà constitué et le peuple n'a rien à déléguer: le Contrat Politique devient inutile (2).

Mais c'est encore chez Rousseau que l'on retrouve l'explication la plus élaborée - sinon la plus claire - de Contrat social, et de la souveraineté inaliénable. Pour expliquer la position de Rousseau, il faut retourner à sa théorie sur l'origine de la société et du pouvoir. Les hommes d'après Jean-Jacques, étaient originairement, avant la formation de toute société, dans un "état de nature". Les individus y vivaient isolés, égaux entre eux et parfaitement libres. Mais voilà que l'homme se développe, qu'il vient en contact avec son voisin. Dès lors, l'équilibre est rompu, la paix est menacée. Mais parce qu'il tient à vivre en harmonie avec ceux qui l'entourent, chaque individu accepte de passer de l'état de nature à l'état "civil", chacun s'oblige lui-même à passer un contrat par lequel il s'engage à vivre en société. C'est le Contrat Social.

(1)....potestas et jus imperavi in eo consistit quod unus quisque civium omnem suam vim et potentiam, in illum hominem sed concilium transtulit". Hobbes, De Cive.V,11. Voir aussi le Leviathan, ch.XIII.

(2).Cf. John Locke, Treatise on Civil Government, L.11, Par.89.

Les clauses de ce contrat, dit Rousseau, se réduisent à une seule: "l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté". Cette renonciation de chaque individu produit alors une unité, un être moral et un, qui a "son moi commun, sa vie et sa volonté". C'est la Nation, corps souverain qui dépasse les volontés individuelles et qui en même temps ne les dépasse pas, puisqu'elle n'est que l'ensemble de ces volontés. La souveraineté de ce nouveau corps s'exprime par la Volonté Générale. Celle-ci est comme la volonté de ce nouveau corps réel, indépendant, et se suffisant à lui-même, et constitué par l'abandon de chaque individu à son droit de "vouloir" et d'agir isolément.

Mais ce qu'est au vrai cette Volonté Générale, tous l'ignorent, en commençant par Rousseau lui-même qui, lorsqu'il aborde cette question, a recours aux subtilités les plus déroutantes. Mais le plus souvent, il admet que la Volonté Générale n'est rien autre chose que celle du plus grand nombre (1). Et si on objecte qu'en allant à l'encontre des volontés individuelles qui composent la minorité, on viole la liberté de ces individus, Rousseau a une réponse toute trouvée. Faisant appel à toutes ses ressources imaginatives, il affirme que "le citoyen consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui... Quand on propose une loi dans l'assemblée

(1) Cf. Contrat Social, L.11 - ch.111, L.111, ch.111, L.14, ch.11

du peuple, dit-il, ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve pas autre chose que je m'étais trompé, et ce que j'estimais être la volonté générale, ne l'était pas (1)".

Ainsi, parce que, en pratique, l'unanimité n'est pas possible, la Volonté Générale sera celle du plus grand nombre. C'est que la volonté de la majorité se résout, au fond, à la Volonté Générale. Mais qui nous dit que ce n'est pas la minorité qui a raison, et la majorité qui se trompe? Pourquoi la volonté de la minorité ne peut-elle pas être la Volonté Générale? Serait-ce précisément parce que la majorité, c'est le nombre et que nombre, c'est la Force? Voilà, à la vérité une doctrine dont la popularité s'explique bien mal!

C'est bien en effet le règne de la Force et du Nombre que prépare Rousseau. Car pour lui, nous l'avons dit, la Volonté Générale est infaillible. Or, la Volonté Générale, de l'avoue même de l'auteur, n'est rien d'autre que la volonté majoritaire. Il faut donc conclure que celle-ci est imposée à toute la communauté; c'est elle qui fait la loi. Le Nombre, en tant que nombre, est souverain et ne peut errer. C'est la fin de toute morale, de toute loi universelle et éternelle; c'est la fin de tout principe directif et normatif de l'agir humain.

(1). Jean Jacques Rousseau, Le Contrat Social, L.IV, ch.11

La doctrine de Rousseau, il faut le reconnaître, cache, sous une apparence froide logique, la construction la moins systématique, et la plus boîteuse qui soit. Comment en pourrait-il être autrement alors que le fameux Contrat Social, fondement de tout l'édifice, et que Rousseau considère comme historiquement vrai, n'est en réalité que pure fiction! Comment concevoir aussi qu'à l'état de nature dans un isolement complet, des hommes aient pu jouir de Droits individuels? Cela suppose une conception fort erronée du Droit et de la loi. Car celle-ci n'existe que pour régir les rapports entre divers individus, pour leur servir de norme et de mesure. Et d'ailleurs, cet état de nature dans lequel Rousseau aurait voulu voir rester les hommes pour l'éternité, est encore un produit d'imagination, et ne saurait être pris au sérieux.

L'on pourrait ainsi accumuler les objections contre Rousseau, et en général contre la doctrine de la "souveraineté nationale inaliénable", dont il est le père. Et pourtant, on sait quelle fortune elle fit au XVIII^e siècle, et de quel prestige elle jouit encore aujourd'hui un peu partout dans le monde. Les premières réalisations pratiques de cette théorie ^{FURENT} ~~ont~~ d'abord le "bill of rights" américain, de 1776, la Déclaration des Droits de l'homme, en 1789, et la Constitution du 3 septembre 1791. Quoiqu'en disent certains auteurs, l'empreinte roussienne y est là marquée de façon indéniable.

Nous avons déjà indiqué au passage le lien de parenté

qui unit la doctrine de Rousseau à la Déclaration du 26 août 1789. Lisons par exemple l'article troisième: "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation".

Puis, à l'article sixième: "La loi est l'expression de la volonté générale". N'est-ce pas là affirmer, avec Rousseau que le seul souverain, c'est la Nation, et que celle-ci s'exerce, s'exprime par la volonté générale? Pour ce qui est de la Constitution de '91, il est certain qu'elle n'est fondamentalement qu'une réplique de la Déclaration.

Le rapprochement est aussi facile dans le cas de la constitution américaine. Il suffit de rappeler d'ailleurs que celle-ci a servi d'inspiration aux auteurs de la Déclaration. Cette influence est donc réciproque. Car

depuis longtemps, les idées révolutionnaires françaises avaient trouvé une oreille sympathique en Amérique, chez un peuple opprimé qui tendait de toutes ses forces vers la libération. Aussi, tous les "Bills of rights", passé par les différents Etats américains, vers cette époque sont-ils marqués au sceau de la pensée roussienne. De ces constitutions, tirons quelques passages qui laissent bien sentir cette influence:

Constitution de la Virginie, 29 juin, 1776.

Art.1 - That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity.

Art.1 - That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are their trustees and servants, and at all time amenable to them.

Constitution du Massachusetts, 2 mars, 1780

préambule: The body - politic is formed by a voluntary association of individuals...

Art.1X "...all the inhabitants...have an equal right to elect officers..."

Ces textes se passent de commentaires, et il serait inutile de les analyser pour les rapprocher plus longtemps des différents articles de la Déclaration. Ils affirment clairement la souveraineté inaliénable de la Nation, fondée sur la liberté et l'égalité des individus.

Mais si tous les auteurs s'entendent pour rapprocher les doctrines que fondent les principes énoncés dans les constitutions des divers pays, à cette époque, tous ne sont pas d'accord pour faire remonter jusqu'à Rousseau le fondement de ce qu'elles expriment en commun. Le juriste allemand Jellinek, entre autres, est catégorique sur ce point.

Jellinek affirme que la Déclaration de 1789 "se fit en contradiction avec le Contrat Social". Puis ensuite: "L'oeuvre de Rousseau a exercé il est vrai sur quelques formules de cette Déclaration, une certaine influence de style; mais l'idée de la Déclaration même provient nécessairement d'une autre source(1)".

(1). George Jellinek, La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, ch.11, p.12

Il fonde son objection sur le fait que selon Rousseau, l'individu, une fois la société constituée, perd tous ses droits; tandis que la Déclaration affirme qu'en tous temps, l'Etat doit respecter "les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme". Il y aurait donc là les signes d'une opposition fondamentale entre les doctrines de Rousseau, d'un côté, et de l'autre, celle impliquée dans les constitutions en question.

S'il fallait s'en tenir aux principes qui, à première vue, semblent bien être ceux que défend Rousseau, il faudrait reconnaître l'exactitude du point de vue de Jellinek. Mais au fond, la vraie pensée de Rousseau s'accorde en entier avec la Déclaration. Le philosophe français affirme sans doute que les hommes n'ont aucun droit individuel à l'état civil, que la volonté générale est sans limites, que, juridiquement, elle ne peut être restreinte.

Mais ne l'oublions pas, Rousseau est le premier à admettre que la volonté générale, en pratique, c'est celle du plus grand nombre d'individus. Ceux-ci, comme tels, restent donc vraiment souverains; et si, pour un instant, ils ont semblé perdre leur liberté et leurs droits particuliers, c'est pour les retrouver aussitôt, marqués cette fois au sceau de la souveraineté, de l'inviolabilité et de l'infailibilité. C'est la

glorification incontestable de l'individualisme, en même temps que la thèse fondamentale de la Déclaration. De sorte qu'en réalité, Rousseau n'a pas simplement influencé l'esprit général, ou ~~s~~imple~~m~~ent la terminologie de la Déclaration de '89; mais il en a été le Père, et le véritable initiateur.

En indiquant les conséquences pratiques de la doctrine roussienne, nous faisons tout à l'heure double coup: c'était montrer en effet ce qu'il faut entendre par l'expression de "souveraineté populaire". L'une, on le voit, n'est pas à une bien grande distance de l'autre. La souveraineté nationale, l'expression le dit, c'est celle de la Nation considérée comme entité juridique distincte des membres qui la composent. C'était cette souveraineté, qu'en principe, Rousseau voulait édifier: il a réussi à en ~~t~~romper beaucoup et non des moins avertis. A preuve, les affirmations de M. Jellinek à ce sujet, rapportées plus haut.

Mais nous savons qu'il n'existe de souveraineté nationale qu'en principe. Dès qu'elle se réalise, dès qu'on tente de l'appliquer au concret, elle ne résiste pas à l'épreuve. La souveraineté qui devait être l'apanage d'une entité mystérieuse, réellement inexistante, la Volonté générale, cette souveraineté se morcèle, et va se loger dans les individus qui composent la nation. C'est la théorie de la ~~sou~~veraineté populaire.

La souveraineté populaire souffre donc d'une parenté très intime avec la souveraineté nationale. Au fait, on peut dire qu'elle en est, dans la pratique, le résultat et la suite logique. C'est encore ici l'apothéose du nombre, de la majorité qui se fait seul juge de ses propres besoins et de ses propres devoirs. Les gouvernants ne sont, selon le mot de M. de Malberg, que "de simples commis d'exécution du peuple." L'individu est maître de sa destinée, personne n'a d'ordres à lui imposer. C'est le triomphe de la liberté et de l'égalité.

Présentée sous ce jour, la théorie de la souveraineté populaire apparaît dans tout son matérialisme grossier et répugnant. C'est le Rousseau perfide et orgueilleux de la Réforme qui parle; c'est Denton ou Mirabeau. Et pourtant, c'est de cette doctrine d'erreur que vivent aujourd'hui combien de peuples de la terre! Le mal a pris racine, il s'est développé, il s'est imposé aux esprits. Les plus grands penseurs, les juristes les plus sérieux se complaisent encore, sciemment ou non, dans l'erreur de Rousseau et des hommes du XVIIIe siècle.

Nous voudrions parler ici en particulier de M. Hauriou (1), juriste français d'une très haute compétence qui comme tant

(1) Voyez la critique serrée que M. Bigne de Villeneuve fait du système de M. Hauriou, in Contribution à la théorie générale de l'Etat, p.348, seq.

d'autres auteurs contemporains, est resté, malgré de louables efforts de redressement, dans l'orbite du rousseauisme.

La distinction de M. Hauriou est bien connue, qu'il place entre le "pouvoir majoritaire", et le "pouvoir minoritaire" (1). Celui-ci appartient au petit nombre des gouvernants, et est basé sur la compétence; celui-là appartient au peuple, et est basé sur la force et le nombre. Le pouvoir majoritaire c'est, selon M. Hauriou, la souveraineté nationale, qui s'exprime dans l'opération électorale. Le pouvoir majoritaire n'aurait ainsi qu'un pouvoir électif, et secondaire. Mais déjà, on conçoit mal ce pouvoir "souverain", mais inférieur et subordonné quand même à un autre. D'ailleurs, M. Hauriou reconnaît bientôt que le pouvoir minoritaire dépend au fond du pouvoir majoritaire (2). C'est admettre que la majorité est pleinement souveraine; c'est encore une fois faire courber la tête aux gouvernants devant la Force et le Nombre. C'est admettre le principe de la souveraineté populaire.

Nous ne nous attarderons pas à relancer partout où elle se trouve, l'erreur qui ternit la pensée de tant d'auteurs modernes, sur la question de la souveraineté. Nous avons exposé l'opinion d'un des plus écoutés d'entre eux, M. Hauriou. Nous avons pu constater que celui-ci compte encore au nombre des fils authentiques de la Réforme et de la Révolution. M. Hauriou

(1). Cf. Maurice Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel, p.165

(2) M. Hauriou, Principes de Droit Public, p.453

a quand même fait école, et ses disciples sont nombreux; un peu partout, les partisans des doctrines populaires forment la majorité. Mais leur erreur nous est bien connue; la fausseté de la souveraineté nationale ou populaire ne saurait faire de doute.

Et en guise de conclusion à notre critique des doctrines dites "démocratiques", qu'il nous soit permis d'apporter l'opinion des Papes à ce sujet. On excusera la longueur de ces textes en considérant leur importance: ils sont l'expression de jugements infallibles qui viendront confirmer nos avancés, en condamnant une fois pour toutes une doctrine fondamentalement pernicieuse.

"Ex illa haeresi(1) ortum duxit socculo superiori falsi nominis philosophia, et jus quod appellant novum, et imperium popolare, et modum nexciens licentia, quam plurimi solam libertatem putant".

~~Léon XIII, Diuturnum(2)~~

Léon XIII, Lettres apostoliques de S.S. Léon XIII, Paris, La Bonne Presse, v. 1, p. 156a

Léon XIII condamne ici la souveraineté du peuple en montrant comment elle repose sur une fausse conception de la liberté. Il sera plus explicite ailleurs.

"Imperium autem popolare, quod, nullo ad Deum respectu, in multitudine inesse natura dicitur si fraedare ad suppeditandum valet blandimenta et flammam multarum cupiditalum, nulla quidem netitur ratione probabili neque satis habere virium potest ad securitatem publicam quae tamque ordinis constantiam. Valet enim opinio nihilo principes pluris esse, quan delectos quosdam, qui voluntatem popularem exequantur: ex quofit, quod necesse est, ut omnia sent pariter cum populi arbitrio mutabilia, et timor aliquis turbarum semper imperndeat".

Léon XIII, Immortale Dei.

Léon XIII, Lettres apostoliques de Léon XIII, Paris, La Bonne Presse, v. 2, p. 36

(1). cf. la Réforme.

(2) cf. Brun, la cité chrétienne, p.151

Le saint pontife s'exprime ici sans reticences: la souveraineté du peuple, dit-il, propre à enflammer et à flatter les passions, n'est pas fondée sur des raisons sérieuses, et n'a pas la force qu'il faut pour garantir l'ordre et la **s**écurité publique. Car au fond, on **re**connait bien que les gouvernants ne sont plus que des délégués chargés d'exécuter la volonté du peuple. D'où l'instabilité des gouvernements, et la menace constante de troubles...

La théorie est jugée; tout autre commentaire serait superflu.

C H A P I T R E C I N Q U I E M E .

ESSAI D'UNE THEORIE REALISTE DE LA SOUVERAINETE .

Il est deux façons de critiquer une théorie ou une doctrine. L'une, purement négative, a pour but ultime de détruire, de trouver la fausseté, de mettre la plaie à jour. Elle ne va pas plus loin, et même si elle peut avoir pour utilité de libérer l'esprit de quelque illusion, elle ne l'en laisse pas moins aussi vide qu'auparavant. L'autre critique, constructive celle-là, cherche l'erreur, mais considère cette recherche comme un pur moyen, comme la route vers l'acquisition de nouvelles vérités. Elle met l'erreur au service du vrai.

Et c'est une critique du genre de cette dernière que nous nous sommes efforcés de faire jusqu'ici, au cours de notre exposé. De telle sorte que le lecteur fait déjà plus que soupçonner notre position sur cette question de la souveraineté. Aussi, vouloir construire à ce moment une théorie "réaliste" de la souveraineté, c'est se condamner à un simple exposé explicatif de principes antérieurement énonçés, et c'est aussi s'exposer à bien des redites. Nous tenterons d'éviter cet écueil en portant maintenant notre insistance sur certains points qui jusqu'ici ont moins attiré notre attention.

Poser le problème de la souveraineté, c'est poser celui de l'Etat, c'est à dire celui de l'origine ,de la nature, de

la fin des organisations politiques humaines. La souveraineté, en effet, a des affinités trop réelles avec les autres notions de société et d'Etat pour qu'on puisse l'étudier sérieusement sans chercher à déterminer les rapports qu'ils ont l'un sur l'autre.

Et d'abord, pourquoi la société? Parce que l'homme est un animal "social". Sans doute les hommes ont été placés par Dieu sur la terre pour réaliser une fin propre à chacun d'eux. Mais seul l'homme ne se suffit pas. Pour se développer et réaliser pleinement la fin qui lui est assignée, il tend naturellement à s'unir, à se grouper avec ses frères pour se former en société.

La société humaine c'est la réunion des individus qui subordonnent leurs intérêts particuliers à ceux de la communauté, dans la poursuite du bien commun. C'est l'être social constitué, selon Taparelli, par quatre éléments réductibles les uns aux autres: "unité de fin, accord des intelligences, union des volontés, coordination des moyens (1)".

C'est que ce nouvel être, pour avoir droit à la vie, exige en tant que tel un seul principe d'action et une seule fin. Mais comment cette coordination de forces individuelles et souvent opposées se fera-t-elle? Qui sera chargé de rallier les opinions divergentes, de diriger les volontés dans un même sens? Cette tâche est celle de l'autorité.

Une fois admis que la société est une institution naturelle, il faut admettre aussi que l'autorité qui en est le constitutif formel, l'est de la même façon. Elle est exigée par la nature.

(1) Taparelli, Essai théorique de Dr. Nat. T. I. p. 125.

ture humaine. Car sans autorité l'individu ne saurait réaliser parfaitement l'ordre social supérieur auquel l'appelle sa nature d'homme.

Mais cette notion d'autorité naturelle ne semble-t-elle pas entrer en conflit avec celle de la liberté individuelle? Si les individus se conçoivent en société pour y subordonner leurs volontés, leurs désirs, leurs tendances particulières à celle de la communauté, n'est-ce pas en même temps sacrifier la liberté qui est aussi un don de la nature?

On sait la confusion de langage qui est à la base d'une telle objection. Sans doute il est bien vrai que l'homme jouit de la liberté individuelle. Mais il s'impose ici une restriction évidente; l'individu jouit de ces libertés, mais seulement sur le plan individuel. Quand les intérêts particuliers viennent en conflit avec les intérêts de la communauté, les premiers doivent disparaître devant les seconds.

Le bien particulier est subordonné au bien commun comme l'imparfait au parfait. De sorte qu'il faut reconnaître que, sur le plan social, l'homme n'a pas de liberté individuelle strictement dite, Il a tout au plus une liberté "sociale" qui est la liberté d'agir comme membre d'une communauté. Ceci implique que l'individu subordonne son bien propre au bien commun.

Taparelli D'Azeglio répondait ainsi à l'objection que nous posions tout à l'heure: "puisque'il est impossible de vivre en société sans déférer l'exercice du pouvoir politique à quelqu'un, la société et ses membres, en déférant ce pouvoir, ne se

dépouillent pas d'une liberté qu'ils n'ont point; ils ne font que pourvoir à l'impuissance où ils seraient de constituer une famille civile sans un gouvernement commun(1)".

Nous n'étudierons pas ici l'évolution de l'être social à partir du moment où il n'en est encore qu'au stage embryonnaire et imparfait. Considérons au contraire la société arrivée à la perfection de nation. Celle-ci sera constituée en société étatique par l'addition de l'autorité. Cette notion d'autorité qui nous apparaît comme si naturelle n'en a pas moins fait l'objet de bien des critiques. On a argué en effet que tous les hommes étant égaux, personne est appelé par la nature à devenir chef, à coaliser les forces individuelles, à faire l'unité des volontés.

Il faut reconnaître cependant que si les hommes sont égaux, ils ne le sont qu'en tant qu'hommes, en tant qu'"animal raisonnable". Mais l'histoire et l'expérience nous montrent par ailleurs que les hommes sont inégaux sur bien des rapports. Soit par leurs qualités naturelles ou acquises, par leur vertu ou leur science, les uns diffèrent vraiment des autres. Aristote affirme d'ailleurs que "les hommes ne sont point naturellement égaux", et que "les uns naissent pour l'esclavage et les autres pour la domination(2)". C'est dire que les uns naissent pour

(1) Taparelli, Examen critique des gouvernements représentatifs, T. 1, p. 146

(2) Politique, L. 1, ch. V.

commander et les autres pour obéir; les uns naissent pour faire la loi, les autres pour y être soumis. Si donc il est vrai de dire que les hommes sont égaux devant la loi, il faut ajouter toutefois que cette égalité ne peut être imposée qu'à des êtres égaux. Aristote a exprimé cette vérité dans une formule frappante: "...il semble que l'égalité soit justice, et elle l'est en effet; mais elle ne l'est pas pour tous: elle ne l'est qu'entre égaux(1)".

L'autorité est donc elle aussi voulue par l'ordre naturel. L'homme ou le groupe d'hommes qui, d'une façon ou d'une autre, ont été placés à la gouverne de la chose publique, détient un pouvoir réel devant lequel doivent se soumettre les autres individus. Le chef est investi du pouvoir étatique. Mais ce pouvoir ne saurait être effectif que s'il est suprême, supérieur à tout autre, que si le chef a le dernier ressort.

Cette qualité qu'a le pouvoir d'Etat d'être suprême, c'est la souveraineté, que nous définissons: " le caractère de suprématie de l'autorité politique ".

Cette supériorité de l'autorité se dit de l'Etat de deux façons. L'une impropre: pour exprimer le fait qu'un Etat a la liberté externe complète, que sa volonté n'est pas déterminée nécessairement par l'intervention de puissances étrangères. En ce sens, on emploie plus justement le mot d'indépendance. Au sens propre, la souveraineté indique la suprématie intérieure, la soumission effective de toutes les volontés individuelles au

(1) Aristote, Politique, l. III, ch. V, no. 8.

vouloir étatique.

La souveraineté est une qualité qui vient se surajouter à la puissance étatique, pour la caractériser et la distinguer de toute autre. Elle ne peut donc pas précéder la formation de la société ou de l'Etat: à ce moment elle n'existe pas encore. Car en aucun moment cette qualité appartient-elle en propre à un homme, à une caste ou à un peuple quelconque. Elle n'appartient au fait à personne.

Ainsi comprise, la souveraineté s'accommode naturellement à toute forme de gouvernement. Bien des juristes, parce qu'ils ont mal entendu les termes et brouillé les positions, ont confondu la question de la souveraineté avec celle des différentes formes de gouvernement. C'est ce qui explique qu'on en soit venu à affirmer qu'il est impossible qu'en soi toutes les formes de gouvernement soient bonnes.

Ces auteurs, selon le cas, prétendent que seule la monarchie, ou l'aristocratie, ou la démocratie est légitime. La première forme est celle où un seul homme a le pouvoir; la seconde celle où un groupe quelconque gouverne; la dernière enfin, celle où tout le peuple conduit. Nous ne croyons pas devoir ranger sous le titre de "formes de gouvernement" les régimes déchués, comme la tyrannie par exemple, qui ne méritent cette appellation que de façon équivoque.

Or l'histoire nous enseigne que chacun des régimes politiques mentionnés plus haut a été mis à l'essai, et qu'à l'épreu-

ve aucun ne s'est montré définitivement supérieur ou inférieur à un autre. Au concret, aucune de ces formes de gouvernement ne s'est avérée anti-naturelle. Comment prétendre alors que seule la démocratie a droit à l'existence, ou que ce droit soit le fait exclusif de quelque régime politique que ce soit? Au fait personne, pas plus le peuple que le roi, pas plus les riches que les pauvres ne détiennent en exclusivité le pouvoir d'Etat.

La position que nous défendons, parce qu'elle est construite en fonction du réel, des faits, ne peut être fausse. Si à la suite de certains faits sociaux, un homme est roi, il n'est dit posséder la souveraineté que parce qu'il en est le dépositaire. Si à tort ou à raison il est renversé pour être remplacé, par exemple par un groupe de nobles, ceux-ci sont à leur tour dépositaires de la souveraineté. Si encore le peuple se révolte pour chasser l'autorité existante, les représentants qu'il nomme à la direction des affaires d'Etat deviennent à leur tour sujets de la souveraineté. Dans le cas d'une petite nation, le peuple peut même choisir de se gouverner lui-même. Mais il n'a pas alors la souveraineté en tant que peuple: il ne l'a qu'en tant que chef d'Etat.

On objectera qu'en fait et dans chacun des cas que nous venons d'énumérer, le dépositaire de la puissance d'Etat ne détient son pouvoir que parce que le peuple accepte, implicitement ou explicitement, d'être gouverné par lui. Et c'est très juste.

Mais que peut-on conclure de là ? Que le peuple est propriétaire de la souveraineté? Rien de plus faux.

Le peuple peut choisir le sujet de la souveraineté, celui qui en aura l'exercice. Il peut décider de la forme de gouvernement. Mais en ce faisant il ne délègue pas la souveraineté: *ne-mo dat quod nōn habet*. Ce caractère du pouvoir étatique n'arrive qu'une fois l'Etat déjà constitué; avant cela il n'appartient à personne pour la bonne raison qu'il n'existe pas encore.

Cette idée, on la retrouve exprimée de façon très claire chez Cajetan: " *Electio regiminis non est pars regiminis, sed praeivium ad omnem speciem regiminis: ad electionem si quidem populi spectat, secundum naturale jus, an populare, an optimatum, an regale, sit futurum regimen*(1)". C'est donc l'opinion de Cajetan que même si le peuple, de droit naturel, choisit le sujet du pouvoir, il n'est pas pour cela sujet nécessaire de la souveraineté. Cette thèse d'ailleurs concorde parfaitement avec l'enseignement des Papes dont nous nous permettons ici de rapporter le haut témoignage.

C'est Sa Sainteté Léon XIII qui écrivait dans "Diuturnum" les mots suivants: " *Quo sane delectu designatur princeps, non conferentur jura principatus: neque mandatur imperium, sed statuitur a quo sit gerendum*(2)".

Il ressort de cette analyse que le peuple, même s'il n'est

(1) In Comm. Summ. Theol. 11-11, q.50, a. 1

(2) Cf. Léon XIII, Diuturnum.

pas sujet de l'autorité, concourt quand même de façon active au choix de ce sujet. Cette action du peuple dans le choix du sujet de la souveraineté, reste pourtant indirecte. C'est que l'action des groupements humains reste comme celle des individus, soumise à la motion divine.

Dieu, qui dispense toute autorité peut le faire selon deux modes: directement et indirectement. Il faut remonter aux temps bibliques pour trouver des exemples sur la première façon d'opérer. En effet exception faite pour le peuple hébreu, Dieu n'a jamais désigné directement, c'est à dire sans l'intervention d'agents humains les souverains. Cette désignation se fait ordinairement de façon indirecte.

Les agents humains peuvent concourir de deux manières différentes au choix. Explicitement d'abord au moyen d'une élection. C'est le mode d'agir particulier aux régimes démocratiques "mitigés", tels que nous les connaissons aujourd'hui. Les chefs d'Etat y sont choisis en effet à la suite d'une certaine consultation du peuple, où celui-ci donne son opinion en exerçant son droit de "suffrage politique".

Assez souvent cependant les sujets de la souveraineté ne doivent leur désignation qu'à une action implicite d'agents humains. C'est le cas entre autres de la royauté héréditaire, alors que le monarque conserve son trône grâce à une entente tacite avec ses sujets. Ceux-ci acceptent d'obéir au roi aussi longtemps qu'il

gouverne selon les exigences du bien commun.

En d'autres circonstances, le chef d'Etat arrive au pouvoir grâce au jeu d'évènements et de faits sociaux. Il suffit parfois d'une crise quelconque, économique ou politique, qui vient perturber l'ordre social pour qu'aussitôt sorte des rangs du peuple un individu qui affirme sa supériorité sur les autres et s'empare - souvent à l'insu de tout le monde - des rênes du gouvernement. Tel est le cas des dictateurs modernes qui sont comme l'incarnation d'un besoin de réforme senti chez tout le peuple.

Et pourtant, même si le peuple est habituellement libre dans le choix qu'il fait du dépositaire de l'autorité suprême, il arrive parfois qu'il perd cette liberté. Expliquons nous. Tous savent que les hommes sont réunis en société pour réaliser le bien commun. Pour assurer cette réalisation, il se choisit un chef, qui est investi par la suite de la souveraineté. Le choix d'une autorité doit être considéré comme un moyen nécessaire à l'atteinte de la fin proposée. Par ailleurs, le choix de tel individu plutôt que tel autre, ou le choix de telle organisation politique particulière, n'est qu'un moyen contingent. Mais s'il arrive que la réalisation de la fin est liée de façon nécessaire à la désignation d'une personne déterminée, les individus ne sont plus libres dans leur choix. Si, par exemple, la Nation ne devait être sauvée que par l'arrivée à la gouverne de l'Etat d'un indi-

vidu déterminé, celui-ci est imposé. L'action divine est alors indirecte. Elle n'a pas cependant pour instrument les hommes, mais un agencement particulier de faits sociaux.

Le peuple concourt donc d'une certaine façon à la désignation du sujet de l'autorité. Mais il ne confère pas l'autorité elle-même. Celle-ci n'a qu'une seule cause, Dieu, qui la dispense "per se" à la société politique, comme l'âme au corps humain.

Les écrits les plus anciens attestent cette doctrine. Déjà, Saint Paul l'affirmait; "non est potestas nisi a Deo". Yaweh Lui-même se prononce au Livre des Proverbes (VI, 15): "Per me reges regnant". Les Pères de l'Eglise parlent tous dans le même sens. Citons, parmi les anciens témoignages, les plus importants. Saint Augustin: "Non tribuamus dandi regni et imperii potestatem nisi a Deo (1)". Grégoire le Grand: "Potestatem Imperatoribus ac Regibus coelitus datam fateamur (2)".

On retrouve encore cette pensée exprimée à plusieurs reprises chez Saint Thomas d'Aquin. Le saint Docteur affirme par exemple, dans son commentaire sur les Epîtres aux Romains (XIII): "Potestas principum, in quantum talis est, a Deo est". Et dans la Somme Théologique: "...oportet in rebus humanis quod superiores moveant inferiores ex vi auctoritatis divinitus ordinatae (3)". Dans les choses humaines, et donc dans l'organisation politique,

(1) Saint Augustin, De civ. Dei, L. V, cap. XXI

(2) Saint Grégoire le Grand, In epist. I-II, epist. LXI

(3) Summa theol. II-II, q. CIV, a. 1

les supérieurs dirigent les inférieurs grâce à l'autorité qu'ils tiennent de Dieu.

Nous avons donc montré jusqu'ici comment le sujet du pouvoir est choisi directement par Dieu, et indirectement par des agents créés; que l'autorité elle même vient de Dieu seul. Mais il reste encore à trouver d'où vient la souveraineté. Celle-ci, nous l'avons dit, est une qualité, un accident réel qui, comme tel, exige une cause. Qui accorde au pouvoir étatique d'être suprême, qui confère à la puissance d'Etat la souveraineté?

La réponse à la question apparaît dès que l'on considère la nature de l'autorité étatique et de la souveraineté, et leurs rapports respectifs. Celle-ci, en effet est un caractère propre de celle-là; elle en est même le constitutif formel. L'autorité d'Etat, pour exister, doit être ultime, posséder le "dernier ressort". Et c'est pourquoi Celui qui confère l'autorité étatique doit conférer en même temps les caractères qui lui sont nécessairement liés. La cause de la souveraineté est Dieu, Cause de la puissance d'Etat.

Le fait que la puissance politique tienne sa souveraineté de Dieu indique déjà qu'il n'en peut pas disposer à sa guise. Car si un chef d'Etat détient des pouvoirs qui sont d'une certaine façon sans limites, il ne doit pas moins rendre compte de l'usage qu'il en fait à Celui dont il le tient. Pour cette raison, il ne peut user de ces pouvoirs contrairement à l'ordre voulu par le Créateur.

Il doit soumettre son action à la règle et à la mesure établie de toute éternité par le souverain législateur.

La souveraineté étatique est soumise de toute éternité à la loi divine, et c'est là une première limitation qui lui est imposée. Par ce fait, elle est aussi soumise aux restrictions de la loi naturelle, qui est la participation des êtres créés à la loi éternelle. Les principes de droit naturel sont au-dessus de toute législation humaine, de toute souveraineté humaine. Jean Bodin a exprimé cette vérité dans un langage tout plein d'une saveur moyenâgeuse: "Quant aux lois divines et naturelles, tous les princes de la terre y sont sujets, et n'est en leur puissance de y contrevenir, s'ils ne veulent être coupables de lèse-majesté divine, faisant la guerre à Dieu..."(1)

Ces restrictions, évidemment, s'étendent à l'action du pouvoir étatique envers les institutions naturelles. La famille, par exemple, est protégée en tant que telle contre l'intervention de l'Etat. Car la famille est à la base de la société, formant par elle-même une entité complète, indépendante, ordonnée à une fin propre. La famille compose une société en miniature, avec ses sujets et son autorité. Celle-ci, dans l'ordre d'agir qui lui est propre, c'est à dire dans les questions strictement familiales, est souveraine. L'ingérence de l'Etat dans cette matière ne peut prendre que la forme de conseils ou d'appui. Mais elle ne saurait s'imposer par la force.

(1) Jean Bodin, Les six L. de la Rép., I, Vlll.

La souveraineté est encore limitée par l'existence au sein de l'Etat d'associations religieuses. L'Eglise elle aussi, forme une société indépendante et complète. Elle poursuit un but qui n'est pas celui de l'Etat, du moins en tant qu'Etat; elle est soumise à une autorité qui elle aussi est suprême en son genre.

Cette thèse constitue un moyen terme entre deux positions extrêmes qui, pendant bien des siècles sont entrés en conflit. D'un côté, des auteurs comme Gilles de Rome et Agostino Trionfo ont prétendu "qu'il n'y a pas de domaine politique légitime hors de l'Eglise(1)". De l'autre côté, la grande foule des penseurs païens ou matérialistes veulent faire disparaître le pouvoir spirituel devant le pouvoir civil.

On devine aussitôt de quelles nuances il faudrait teinter de telles affirmations. Mais nous ne nous attarderons pas à faire l'exposé de tant de fausses doctrines. Nous nous contenterons d'apporter quelques brefs éclaircissements sur les principes énoncés plus haut.

La doctrine traditionnelle au sujet des rapports de l'Eglise et de l'Etat a pour point de départ la distinction entre le spirituel et le temporel. A ce sujet, Léon XIII s'exprime ainsi: "Dieu a divisé le gouvernement humain entre deux puissances, l'une ecclésiastique, l'autre civile; celle-là a rapport aux choses divines, celle-ci, aux choses humaines. Chacune dans son genre est souveraine; chacune a ses limites déterminées, établies selon sa nature et sa fin prochaine; chacune à l'intérieur de ces

(1) cf. Charles Journet, La juridiction de l'Eglise sur la Cité, p. 40 seq. .

limites , a droit d'exercer en propre son action(1)".

Tout est dit dans ces quelques lignes. L'Eglise qui a une fin et une nature propre, a donc une activité propre et un champ d'action où elle jouit d'un pouvoir souverain. Il en est de même pour l'Etat. Celui-ci a pour fin un bien naturel; l'autre un bien surnaturel.

Il peut arriver cependant qu'il y ^{ait} ~~est~~ chevauchement entre ces deux ordres d'agir. En cas d'interférence, l'Etat doit être subordonné à l'Eglise, comme au spirituel le temporel, comme à l'âme, le corps. Selon la distinction apportée par saint Thomas dans le Commentaire sur les Sentences, l'Etat est souverain essentiellement, et subordonné accidentellement(2). En marge de ce texte, Charles Journet affirme qu'il y a subordination de la puissance politique "aussitôt et pour autant que les choses dont elle s'occupe et qui sont régulièrement temporelles deviennent occasionnellement spirituelles(3)". Cette doctrine est communément admise aujourd'hui chez tous les théologiens et juristes catholiques. Elle est d'ailleurs la seule acceptable et nous n'insisterons pas davantage sur ce point.

En sus des limitations déjà exposées, auxquelles est soumise la souveraineté de la puissance étatique, certains juristes veulent en ajouter une autre certains groupements naturels autres que la famille. On range parmi ceux-ci des associations comme les groupements ouvriers, et les associations territoriales.

Bigne de Villeneuve explique le cas des groupements

(1) Léon XIII, Immortale Dei, *passim*.

(2) St Thomas, Comm. in 11 Sent., dist. 44

(3) Journet. loc.cit. p. 72

ouvriers en disant qu'ils sont essentiels à la "continuité du travail". L'homme est poussé à travailler en commun, dit-il "pour diminuer son effort" et pour assurer "l'éducation des novices". Les associations territoriales sont les groupements d'hommes ~~is-~~ issus d'ancêtres communs, vivant depuis longtemps dans le même coin de pays, unis plus spécialement par des particularités de pensée, de mœurs, de coutume ou de langage. C'est le cas des "communes" françaises. Celles-ci seraient des associations naturelles qui, pour ce qui a purement rapport aux traits qui les caractérisent, sont à l'abri de l'intervention étatique.

Mais M. Bigne de Villeneuve, qui est un des rares auteurs à soutenir ce point de vue n'insiste pas beaucoup sur la question. Au vrai, il ne ~~s'agisse~~ semble pas qu'il s'agisse réellement ici de limitations à la puissance d'Etat.

C'est qu'en pratique, il serait bien difficile de déterminer jusqu'à quel point exactement les associations ouvrières sont naturelles, et dans quels cas elles servent vraiment à la continuité du travail. Les mêmes difficultés se présentent quand en pratique, il s'agit de juger les "groupements régionaux". Ainsi vaudrait-il mieux affirmer tout simplement que l'Etat doit user de prudence et de pondération dans ses rapports avec ces associations, qu'elle doit les respecter sérieusement. Mais, à notre sens il ne faudrait pas aller jusqu'à imposer à l'Etat une nouvelle limitation nécessaire.

Mais nous n'avons considéré jusqu'ici que les limitations imposables à un Etat donné à l'intérieur même de cet Etat. Il y a cependant un problème spécial quand on considère les rapports qui existent entre plusieurs Etats autonomes.

Nous avons déjà dit que la souveraineté se distingue, selon qu'on considère son aspect intérieur ou extérieur, en souveraineté ~~interne~~ et ~~externe~~. Celle-ci à son tour peut être considérée à un double point de vue. Ainsi on distingue deux souverainetés externes. L'une passive: celle d'un Etat qui n'est soumis d'aucune façon, dans son action purement nationale, à l'interférence d'une autre puissance. C'est ce qu'on appelle ordinairement l'indépendance. L'autre, passive, qui regarde l'aspect de l'action d'un Etat donné vis-à-vis des autres Etats. Cette souveraineté est le caractère d'une autorité qui peut agir (discuter, traiter) dans ses relations avec ses voisins sur un pied d'égalité.

La souveraineté externe passive implique qu'un Etat peut agir librement dans les questions qui sont de son ressort. Mais il existe des problèmes qui transcendent les Etats particuliers, des questions internationales. Ici, il est fort à craindre que, dans les questions disputées, un Etat plus puissant qu'un autre soit tenté de violer les droits du plus faible. En un tel cas, un Etat dépasse-t-il les limites de sa souveraineté externe? Est-il possible d'abord qu'elle soit limitée? ET si oui, de quelle manière?

La plupart des Etats en sont venus aujourd'hui à croire

au moins en principe sinon en fait- que les souverainetés particulières sont soumises au droit international. Mais quelle est la nature de ce droit? Comment est-il constitué? Les solutions les plus diverses ont été fournies à ce sujet. La plus répandue est peut-être celle de l'auto-limitation. Selon cette théorie les Etats considérés soit isolément, soit comme membres d'une communauté internationale sont parfaitement souverains. Mais parce qu'un monde où les différentes nations vivraient isolément, sans liens d'amitié, sans ententes avec leur voisin, parce qu'un tel monde en serait un de luttes et de disputes, les Etats particuliers acceptent de limiter eux-mêmes leurs pouvoirs.

Les objections contre cette doctrine sautent aux yeux. Cette limitation, en effet que les Etats s'imposent volontairement à eux-mêmes n'en est pas une du tout. Car, en pratique elle peut cesser quand l'Etat le décide. Elle ne lie pas vraiment, et pour cela, n'atteint pas le but qu'elle s'était proposée: forcer les Etats à vivre comme membres d'une même communauté, liés dans leurs rapports réciproques par des droits et des devoirs.

A l'autre extrême, on trouve la thèse bien connue exposée par Kelsen. Ce juriste accorde l'absolue souveraineté à la communauté internationale, au dépens des Etats particuliers qui la composent. Ceux-ci tiennent tous leurs pouvoirs de cette sorte d'Etat transcendantal qui les leur délègue. L'inanité de cette position n'est pas moins évidente que celle de la thèse opposée que nous étudions tout à l'heure.

Le premier reproche que l'on puisse faire à Kelsen et à

ses disciples, c'est de traiter comme un être réel leur "super-Etat", de lui accorder des droits, alors qu'en réalité elle est pure fantaisie pure fiction. Et d'ailleurs ces deux thèses opposées pèchent fondamentalement de la même manière, en niant l'existence d'un droit objectif. Mais nous savons qu'il existe dans toutes choses créées, un ordre voulu par Dieu; que cet ordre a pour principe la loi naturelle, participation de la loi divine. Celle-ci régit les rapports entre les Etats comme entre les individus. Il existe une règle immuable de justice à laquelle sont soumis tous les Etats. Ainsi, au strict point de vue juridique, les Etats autonomes sont sur un même pied d'égalité. Un pays ne peut en droit en opprimer un autre simplement parce qu'il est le plus fort: sa souveraineté externe est limitée par les principes de la loi naturelle et de la morale universelle.

Une fois admis ces principes, un organisme du genre de la société des Nations reste-t-il possible? Oui; et si possible plus que jamais. Car même si les peuples admettent l'existence d'un droit objectif, l'intérêt et les passions qui jouent un rôle important dans la formation des jugements humains, peuvent bien faire que les Etats interprètent celle loi à leur avantage. Et ce sera le rôle d'une Société internationale d'étudier l'application de la loi à des cas donnés.

Dans les questions strictement internationales, les pouvoirs d'une "Société des Nations" sont souveraines. Il ne faut concevoir ce pouvoir absolu dans son genre comme un empiètement sur les droits des Etats particuliers. Car en aucun moment, ceux-ci ont-ils joués des privilèges accordés à l'organisme international. Cet organisme ne fait que concrétiser un état de chose qui

Existe en principe. La souveraineté interne de l'Etat reste intacte. De même que sa souveraineté externe "passive" que la société internationale vient garantir.

Par le passé, beaucoup d'auteurs ont lié ensemble, comme s'impliquant mutuellement de façon nécessaire, les caractères d'indivisibilité et d'unité de l'Etat, à son absolue souveraineté.

Et pourtant même si nous croyons que la souveraineté n'est pas absolue, qu'elle est limitée, (nous avons vu dans quel sens) nous soutenons qu'elle n'en est pas moins une et indivisible.

Une d'abord. Et cela découle logiquement de la nature même de la souveraineté. Comme elle est le caractère de suprématie de l'autorité étatique, dans le domaine qui lui est propre, il ne saurait y avoir qu'une seule souveraineté dans un domaine donné. Evidemment, la même personne peut être sujette à deux souverainetés différentes, sous deux aspects différents: une personne par exemple peut être soumise à la fois à l'autorité religieuse et à l'autorité politique. Mais la souveraineté elle-même reste une.

Il n'en est pas autrement pour l'indivisibilité. La souveraineté étatique est indivisible nécessairement, par sa nature même. Dans le même ordre de choses, cette qualité doit être considérée comme un superlatif qui ne comporte pas d'égal, et naturellement encore moins de supérieur.

Elle ne peut s'appliquer qu'à un seul homme ou à un seul groupement. Elle s'applique à ces sujets en tant qu'ils sont

l'autorité, et vient les constituer formellement tels. Et c'est pour cela qu'elle ne saurait se morceler; c'est parce qu'elle est le caractère propre à une seule autorité, que la souveraineté reste une et indivisible.

Il reste quand même que la propriété fondamentale de la souveraineté, c'est son absolutisme relatif, c'est à dire son caractère d'absolu dans l'ordre d'agir qui lui est propre. Nous savons aussi dans quel sens cette souveraineté est limitée. En théorie, tout va donc très bien jusqu'ici. Mais en pratique, il y va peut-être différemment. En effet, qui dira au chef d'Etat qu'ici ou là, son pouvoir n'est pas souverain? Qui lui dira que dans tel cas particulier, l'Etat a le droit d'intervenir, ou qu'il ne l'a pas?

Le chef d'Etat, dans l'exercice de son pouvoir souverain, se laissera guider par des agents qui l'influenceront à des degrés différents. Les uns sont subjectifs, les autres objectifs.

Subjectivement, le possesseur de la souveraineté d'Etat devra se fier aux lumières de son intelligence, de même qu'aux dictées de sa conscience. Objectivement, il subira l'influence de ses conseillers officiels, et de l'opinion publique.

Et c'est de cette opinion publique que nous voulons maintenant parler. Ce fait social joue dans le rouage des démocraties, un rôle de premier plan. Mais il est permis de se demander ce qu'au juste est cette "opinion publique". Cette impor-

tance qu'on lui accorde est-elle justifiable? Quel doit en être le vrai rôle dans la gouverne de la chose publique? Autant de questions auxquelles nous tenterons aussitôt de trouver une réponse.

Dans un premier chapitre, nous nous restreindrons strictement au domaine des principes. Nous étudierons pour cela la nature des choses, et chercherons à établir des définitions. Dans le chapitre suivant, nous passerons à l'étude de l'ordre concret pour constater comment ces principes s'appliquent au monde et au temps que nous vivons.

CHAPITRE 6 L'OPINION PUBLIQUE

Il est impossible de parler des démocraties, des gouvernements du peuple, sans parler aussi de cette force mystérieuse et puissamment agissante qu'est l'opinion publique. Dire en effet que le peuple est souverain, c'est dire qu'en pratique, l'opinion publique possède cette qualité.

Nous avons vu en effet comment, pour tous les tenants de la thèse rousseauiste, la volonté générale est la souveraineté. Mais cette volonté générale restait quelque chose de bien vague, de bien indéterminé. Comment dans la pratique doit-elle s'exprimer? Les auteurs et les publicistes modernes ont fait appel à l'idée d'opinion publique. L'expression, il faut la reconnaître, a fait fortune. A un tel point que les discours de nos chefs politiques en sont remplis.

Veut-on légitimer une action ou une législation quelconque, on explique aussitôt qu'elle a eu pour but d'exprimer l'opinion publique. Veut-on passer telle mesure qui ne semble pas en accord avec les désirs de certains éléments de la population, on fait appel à l'opinion publique. Cette opinion est devenue le critère ultime de la vérité et de la légalité.

Même si cette idée d'opinion publique, au sens qu'on l'entend aujourd'hui, est d'invention moderne, on en retrouve quand même une notion vague à l'époque des Empires grec et romain. A Athènes, on parlait déjà de "dossos", "phomos" ou "nomos". A Rome, on faisait appel ~~à la~~ à la "fama popularis". Puis plus tard, on parle de la "vox populi". Mais comme la Cité grecque ou romaine n'avait que peu d'étendue, le problème

de l'opinion publique, qui suppose de vastes pays où le peuple disséminé ne peut facilement faire connaître sa pensée, ce problème ne se posait pas encore. La "vox populi" de Cicéron, par exemple, n'était rien autre chose que la volonté majoritaire d'un très petit nombre de citoyens réunis sur la place publique, et votant à main ^{levée} liée.

Mais même à l'époque de Cicéron, la haute culture atteinte par l'Empire romain, la centralisation des pouvoirs, ainsi que la diffusion de la littérature pamphlétaire, tout cela rendait possible le peu des influences sur l'opinion de la foule. A ce point de civilisation, les chefs d'Etat comprenaient l'utilité et même la nécessité de sonder les sentiments du peuple, d'étudier ses réactions, de découvrir ses désirs et surtout de les influencer.

Puis vint la chute de l'Empire Romain. Les invasions des barbares, les luttes internes, le morcelage des Etats, tout cela contribua à réduire la vie politique des peuples à sa plus simple expression. Tout au cours du Moyen Age, de l'époque féodale, les seigneurs et les rois n'étaient guère intéressés à instruire les masses, à leur inculquer des connaissances "politiques, à les initier au gouvernement de la chose publique". Aussi faut-il attendre à la Renaissance pour trouver un réveil chez le peuple. A l'occasion des luttes entre le pouvoir civil et le pouvoir ecclésiastique, on fait usage de pamphlets et de propagande pour stimuler les foules dans un sens ou dans un autre.

La Réforme vint ajouter à cette poussée; car la lutte qui se faisait entre l'Eglise et la Réforme était bien faite pour intéresser suprêmement

le peuple. Aussi des deux côtés en présence s'efforçait-on de forcer le jugement populaire par tous les moyens possibles. A partir de ce moment, et jusqu'à la Révolution, on accorde tout partout une importance de plus en plus grande à l'opinion de la foule.

Les premiers journeaux qui datent du XVIII^{ème} siècle firent infiniment pour influencer le peuple pour l'instruire sur les grands problèmes d'intérêt national ou international, pour unifier l'intérêt général et pour l'orienter ensuite dans un sens unique. Mais ces journeaux restaient sous le contrôle sévère des autorités civiles et n'avaient pas encore le caractère "populaire" qu'ils devaient acquérir avec le temps.

A la même époque, les penseurs de tous les pays, se mettaient de plus en plus sérieusement à revendiquer les droits du peuple en invoquant sa soi-disante souveraineté. En France, Rousseau et Montesquieu se font les disciples de l'opinion publique. En Angleterre, Locke, et en Allemagne, l'école romantique qui veut déifier la "Volkgeist".

Après 1789, avec la liberté de presse et de parole, l'opinion publique prend forme, elle se concretise. Dès ce moment, les masses peuvent exprimer leurs idées sans contrainte. Les gouvernants peuvent connaître la volonté du peuple. Et, comme nous l'avons dit, ils peuvent l'influencer. Il y a aussi au fond de cette notion d'opinion publique deux mouvements qui s'opposent en quelque sorte: d'un côté, le peuple qui cherche à

imposer ses idées à ses représentants; de l'autre, les chefs politiques qui, forcés de se soumettre au dictées d'une foule aveugle, gardent encore assez de dignité pour chercher, par divers moyens, à faire penser les gouvernés comme eux-mêmes.

Fondamentalement, l'opinion publique telle qu'elle existe aujourd'hui, reste celle dont parlaient les auteurs du XVIII^{ème} siècle. Locke reconnaissait l'existence de trois lois: la loi divine, la loi civile, la loi de l'opinion. Cette division s'est perpétuée jusqu'à maintenant, et les auteurs anglais ou américains admettent pour la plupart après avoir répété l'idée de loi divine une double souveraineté. L'une civile, ou légale, qui est celle de l'autorité existante, des gouvernants. L'autre politique, celle de l'électorat qui en pratique, contrôle le souverain légal. L'électorat, ou le peuple, conduit par "l'opinion publique" (1)

Jean Jacques Rousseau, reconnaissait la même importance à l'opinion publique. Dans le Contrat Social, après avoir étudié les diverses sortes de lois, il en vient à parler de "la plus importante de toutes. Le parle des moeurs, dit-il, des coutumes, et surtout de l'opinion, partie inconnue à nos politiques, mais de laquelle dépend le succès de toutes les autres (2)".

(1). Contrat Social, L.11, ch.XIII.

(2). Cf. Gettell, Political Science, p.123: It seems preferable to call the extra-legal forces behind legal sovereignty, "public opinion"...

De nos jours, on accorde à l'opinion publique la signification qu'elle lui avait attachée J.J. Rousseau. Elle est l'ensemble des opinions individuelles, cherchant à s'affirmer et à s'imposer. Nous avons ajouté ce dernier membre à notre définition pour nous conformer à la division de tant d'orateurs modernes qui distinguent l'opinion publique "statique" et "dynamique". La première coïncide avec les mœurs et les coutumes dont parle Rousseau. Elle est formée par l'attachement naturel du peuple à la tradition et par sa volonté implicite qu'elle soit respectée.

L'opinion "dynamique" est la seule qui dans la pensée des modernes mérite vraiment ^{ce nom} ~~cel~~. Car seule elle est agissante, et exerce une influence tangible sur la politique d'un pays. Elle cherche à diriger, à s'élever -dessus des chefs d'Etat et de toute autorité. Elle veut être considérée comme dépositaire absolue et exclusive de la souveraineté.

On voit la place que peut prendre l'opinion publique dans une démocratie. Aristote est même allé jusqu'à affirmer qu'elle forme le caractère essentiel de la démocratie. Mirabeau la considérait comme "la souveraineté des législateurs". Les chefs d'Etat courbent la tête devant elle parcequ'à leur dire, les principes démocratiques affirment que la volonté générale fait loi, et que cette volonté se fait connaître par l'opinion publique.

Ainsi entendue -au sens "dynamique"- l'opinion publique n'est compatible qu'avec une forme "démocratique" de gouvernement. En effet, dans une monarchie, le peuple ne peut songer à imposer ses idées. Le roi dirige

seul et il n'est lié d'aucune manière à la volonté de ses sujets. Il va de même pour l'aristocratie ou pour la dictature, qui se ~~appp~~ rapproche sur bien des points de la forme monarchique. Nous chercherons donc maintenant quel rôle l'opinion publique joue dans une démocratie et l'influence qu'elle exerce.

Les démocraties partent naturellement du principe ~~XXXXXXXXXXXX~~ rousseauiste de la souveraineté du peuple. Les hommes sont libres et égaux et personne n'a le droit de venir leur imposer une volonté qui ne soit pas la leur. D'ailleurs, personne ne connaît mieux les désirs du peuple que le peuple lui-même; il vaut donc mieux que tout autre se gouverner et assurer son bonheur.

Mais dans les pays modernes à forte population, cette direction du peuple par le peuple présente bien des difficultés. Aussi les individus doivent-ils abandonner l'idée de se gouverner directement eux-mêmes. Ils choisiront donc des représentants qui deviennent chefs d'Etat. Ceux-ci tiennent toute autorité de ceux qui les délèguent. Ils ^vderont périodiquement rendre compte de leur administration.

Mais le choix de ces délégués comporte à son tour de sérieux problèmes. Car les individus qui composent la nation ne connaissent qu'un bien petit nombre de citoyens. Qui leur indiquera alors le candidat le plus acceptable aux charges publiques? C'est pour résoudre cette difficulté que sont nés les partis politiques.

Les partis politiques ont pour but premier de choisir un nombre restreint de candidats parmi lesquels le peuple aura à choisir.

Nous disions tout à l'heure qu'on cherche le candidat "le plus acceptable". Mais qu'il sera le critère de valeur selon lequel seront jugés les futurs délégués? Les citoyens veulent des représentants qui gouverneront selon leur volonté à eux, les citoyens. Ils choisissent donc le candidat qui partage sur les problèmes actuels leur propre opinion. Les futurs chefs d'Etat seront donc invités à exprimer leurs idées, à expliquer la ligne de conduite qu'ils entendent suivre, à exposer leur "politique". Les membres de la Nation se basent sur ces exposés pour choisir leurs gouvernants.

Le choix se fait au moyen des élections. Celles-ci ont pour but d'exprimer la volonté générale. Les citoyens exercent leur droit de "suffrage politique", et tous, de bon ou de mauvais gré, se soumettent au choix de la majorité". La politique du chef élu a l'approbation du plus grand nombre, et ^{le} représentant doit voir à ce que soit exécutée la volonté générale. Le peuple n'a pas élu en fait un homme, mais bien une politique, une ligne de conduite, celle qui lui semble la meilleure et à laquelle doit se conformer le chef d'Etat.

Les chefs politiques ne sont, dans les démocraties, que nous connaissons, que de purs mandataires. Ils ont reçu un mandat qui leur accorde la gestion d'un bien qui ne leur appartient pas en propre. Les gouvernants, comme tels, n'ont aucune autorité. Ils sont comme les fonctionnaires par lesquels le peuple se dirige lui-même.

Le peuple instruit les gouvernants de sa volonté au moyen de

l'opinion publique. C'est celle-ci qui strictement, constitue le seul souverain. Si le chef d'une monarchie est le roi, celui d'une démocratie est l'opinion publique. C'est ce qui a porté Lowell à dire que "le gouvernement populaire ... consiste dans le contrôle des affaires par l'opinion publique".

L'opinion peut se faire connaître de diverses façons. Directement d'abord, par le suffrage et par les consultations immédiates. Pour ce qui est du suffrage, il est bien évident que le peuple, en préférant telle politique à telle autre, impose déjà ses opinions. Mais une fois l'élection faite, il peut survenir des problèmes qui n'avaient pas été prévus. Dans ce cas, les gouvernants peuvent consulter les citoyens et les inviter à se prononcer sur une question dans un sens ou dans un autre.

Ce "sondage" de l'opinion publique se fait au moyen de plébiscites ou de referendums. La distinction entre ces deux modes de consultations ne semble pas très claire. Mais de façon générale, on parle de plébiscite quand le gouvernement demande au peuple de lui indiquer de deux positions opposées, celle qu'il préfère. Dans un referendum, les chefs se sont déjà engagés dans une voie déterminée, et ils demandent à l'opinion de ratifier la politique qu'ils suivent.

Dans les deux cas, il reste que l'opinion publique s'exprime directement et qu'une fois qu'elle est connue par les dirigeants, ils doivent s'y conformer. Dans les circonstances ordinaires, cependant, l'opinion se fait connaître indirectement. Cette diffusion de la pensée populaire

se fait au moyen des assemblées publiques, de tracts, d'articles dans les journaux, de discours à la radio, de propagande.

Tous les individus intéressés dans la gouverne de la chose publique savent l'influence puissante qu'ils peuvent exercer sur l'action politique des chefs d'Etat. Quand cet intérêt "national" est doublé d'intérêts personnels, il n'y a rien qui puisse empêcher ces citoyens d'ébruiter leurs opinions, de les répandre, de les faire adopter par le plus grand nombre d'électeurs possibles. Ils prennent tous les moyens pour intéresser les esprits et pour les agiter. Leur but sera atteint quand les gouvernants se/ verront ou croiront se voir, devant un puissant mouvement de pensée, devant la volonté générale exprimée par l'opinion publique.

Mais tandis que d'un côté, les citoyens de la Nation prennent tous les moyens pour indiquer leur vouloir à leurs délégués, ceux-ci ne doivent pas rester béatement passifs. Ils doivent au contraire chercher à connaître l'opinion populaire. Il y a même toute une école américaine qui affirme que le but premier du chef d'Etat est de chercher l'opinion publique, de lui aider à s'exprimer. Pour emprunter la comparaison de Lowell, les politiciens se voient réduits à jouer le rôle de simples "courtiers" (1).

Le meneur politique a pour mission de faire rencontrer tous les citoyens sur des terrains communs. Il voit les problèmes qui intéressent

(1) Lowell. L'opinion publique et le Gouvernement populaire, p.60 seq.

les individus; il les propose alors à tout le peuple en donnant aux problèmes une allure et un sens national. Il étudie ensuite les réactions des intéressés et conduit les affaires d'Etat comme ceux-ci l'auront décidé.

D'autres auteurs, moins intransigeants ceux-là, s'accordent pour reconnaître au chef d'Etat un rôle un peu plus noble que celui de simple "courtier politique". D'après eux, les dirigeants même s'ils doivent se soumettre à l'opinion publique, peuvent quand même faire en leur possible pour influencer cette opinion. Et c'est d'ailleurs ce qui arrive en pratique. Car les chefs d'un Etat démocratique, même s'ils veulent gouverner en "démocrates" authentiques, comprennent bien au fond qu'ils sont mieux placés pour connaître les besoins du peuple, que le peuple lui-même. Aussi chercheront-ils à imposer subtilement leurs idées à leurs sujets, à créer une opinion publique qui ne soit rien d'autre en fait que leur propre opinion.

Pour arriver à leur fin, les politiciens disposent de tous les moyens de propagande dont nous parlons tout à l'heure, et qui seraient à l'opinion pour agir sur les chefs. Dans cette lutte cependant entre deux mouvements opposés, les représentants politiques jouissent d'un avantage marqué. C'est qu'ils disposent de l'organisation et de la finance dont sont privées les masses.

Grâce à cette organisation et à cette finance, les chefs

contrôlent effectivement le peuple. Ils préparent des "campagnes d'opinion" où tout est mis en oeuvre pour forcer le consentement ou la désapprobation des citoyens. Ceux-ci n'ont souvent pas les moyens de résister à cette poussée; ils tombent à la merci de ceux qui, en théorie sont des fonctionnaires à leur solde.

Il faut noter ici un fait curieux. C'est que les deux mouvements opposés-du peuple qui d'un côté cherche à imposer sa volonté aux dirigeants, et des dirigeants, de l'autre, qui veulent faire penser le peuple comme eux- ces deux mouvements, disons-nous, entrent en lutte dans un même sujet, dans le député. Le délégué aux charges politiques, en effet, peut être considéré sous un double aspect. Comme représentant du peuple, d'abord; et comme tel, il doit voir à faire triompher l'opinion de ceux qu'il représente. Il peut être encore vu sous l'aspect "chef d'Etat", et comme tel, il doit chercher à influencer l'opinion publique, à forcer la masse moins éclairée à penser comme lui. Cette situation paradoxale est une conséquence logique de la démocratie, telle qu'entendue aujourd'hui. Et, comme nous le verrons bientôt, elle n'est pas la seule.

Les considérations que nous avons faites jusqu'ici sur le "fonctionnement pratique" des gouvernements populaires nous ont indiqué de façon claire, comment ces gouvernements consacrent la souveraineté de l'opinion publique. Le peuple ne pouvant se gouverner immédiatement lui-même, se choisit des représentants. Ceux-ci acceptent de conduire selon

la volonté de la majorité des citoyens, qui s'exprime par l'opinion publique, qui possède ainsi l'autorité suprême.

Cette thèse, qui a trouvé l'appui de toute une foule de démagogues, de publicistes, et de politiciens professionnels; et cela se comprend bien. Car la thèse souveraineté de l'opinion publique est faite pour flatter les passions des masses, pour satisfaire l'orgueil et la vanité du peuple, pour combler ses désirs de liberté et de domination. Mais que cette doctrine ait eu pour défenseur des juristes qui comptent parmi les plus éminents, cela se comprend moins bien. Et c'est pourtant là un fait.

Nous voulons faire allusion^{ou} ici au professeur Esmein, dont nous avons parlé antérieurement. Cet auteur fonde sa doctrine de la souveraineté nationale sur la souveraineté de l'opinion publique. Il cherche à justifier sa position ainsi. "Quelle que soit la source légale de la souveraineté chez un peuple, dit-il, en quelques mains que la loi l'ait placée, elle ne subsiste et ne s'exerce en fait que si elle est obéie par les citoyens ou sujets. Or cette obéissance ne peut être obtenue que de deux manières: ou par l'emploi de la force ou par l'adhésion de l'opinion publique (1). Notre auteur conclura ensuite que si l'on ne sait pas fonder l'autorité sur la force, il faut avoir recours à l'opinion publique.

Cette opinion prend indubitablement pour Esmein l'aspect de l'autorité suprême et incontestée. Il faut lui reconnaître, affirme-t-il

(1) Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, §. 1 p.311

"une valeur juridique, une autorité légale"(1). C'est dire que l'opinion fait la loi et le droit, qu'elle est souveraine législatrice. Tout cela, Esmein l'affirme pour sauver le principe de la souveraineté nationale qui a bien des affinités, nous l'avons vu, avec la souveraineté populaire.

Le peuple est souverain, parce qu'en pratique, il n'y a pas de gouvernement possible sans son consentement. Et la meilleure façon d'obtenir ce consentement, c'est de faire la volonté du peuple, de se soumettre à l'opinion publique. Celle-ci est donc souveraine parce que le peuple est plus fort, parce qu'il peut s'imposer. L'opinion populaire fait la loi, parce qu'elle exprime le désir du plus grand nombre.

Contre cette thèse, il faudrait rappeler les arguments déjà apportés contre toutes les doctrines de l'autorité suprême du peuple. Mais nous nous contenterons de répéter que la force ne fait pas le droit, et qu'une chose n'est pas juste pour la seule raison qu'elle est voulue par la majorité.

Il va sans dire cependant que la force et le droit ne s'opposent pas absolument ; il faut reconnaître au contraire que la force est nécessaire au droit pour lui permettre d'obliger dans le concret, de s'imposer. Aussi, on ne saurait prétendre que l'opinion publique n'est pas souveraine tout simplement parce qu'elle est fondée sur le nombre et sur la force.

(1) Id. Ibid, pp 318-319

Si l'opinion populaire ne peut être considérée comme sujet de l'autorité première, c'est pour de toutes autres raisons.

C'est de par sa nature même que l'opinion publique répugne à devenir dépositaire de la souveraineté. Il suffit d'analyser sommairement les deux termes qui constituent l'expression pour que déjà cette thèse soit mise en doute. L'opinion d'abord. Celle-ci se définit classiquement comme l'état d'esprit qui affirme ou nie avec crainte de se tromper. Il ne s'agit donc pas d'un jugement certain qui serait la manifestation d'idées définies, de désirs bien arrêtés.

Mais l'opinion publique n'est rien de cela. La plupart du temps, elle n'est véritablement qu'un vague courant d'idée, qu'un désir incertain, à peine exprimé. Ses manifestations manquent de puissance et d'élan; elles manquent aussi de vitalité. C'est que l'opinion n'est pas fondée sur un raisonnement sérieux, sur une étude scientifique des faits. Les masses ^{65,00}imprenables s'emportent devant le fait le plus insignifiant. Mais ces enthousiasmes sont superficiels; et on a vu souvent les foules brûler aujourd'hui ce qu'hier elles adoraient. Et c'est pour cela d'abord: parce qu'elle n'est pas le fruit de réflexion sérieuse, d'étude raisonnée, que l'opinion ne saurait être souveraine.

Mais même si l'opinion publique était toujours le fruit de longues et sérieuses méditations de la part du peuple, mériterait-elle de devenir sujet de l'autorité ~~supp~~suppême? On peut invoquer pour cela deux motifs. D'abord, le fait que l'opinion soit "publique" c'est-à-dire majoritaire. Mais c'est là fonder le droit sur le nombre et l'on sait

ce qu'il faut penser de cette thèse. D'autres auteurs, plus sérieux cette fois, prétendent que l'opinion publique est souveraine parce que personne ne connaît mieux les besoins du peuple que le peuple lui-même, et qu'il lui revient de se gouverner.

Esmein affirme par exemple que "ce qui est établi dans l'intérêt de tous doit être réglé par les intéressés"...(1).

C'est vrai que le gouvernement existe pour promouvoir le bien commun. Mais appartient-il vraiment à ceux-là dont l'intérêt est en ^{jeu} ~~qui~~ de décider des moyens pour l'atteindre? Les individus peuvent connaître leurs besoins; sont-ils les plus aptes à les combler? il semble bien que non, pas plus que le blessé qui sent son mal mieux que tout autre a les capacités pour les guérir.

La conduite des citoyens vers l'^{rb}attention du bien commun doit être l'oeuvre de certains "spécialistes". La fonction du chef d'Etat n'est pas tout simplement, bêtement, celle d'un "courtier". La politique doit conduire des hommes, et sa science est, au dire de Platon "la plus difficile peut-être, et la plus belle qui se puisse acquérir"(2). Platon affirme ensuite que seul une infime partie d'un peuple ~~jouit~~ ^{jouit} de cette science. L'opinion publique ne saurait être souveraine parce que "ni la multitude ni le premier venu ne posséderont jamais une telle science et ne seront jamais capables de gouverner avec intelligence un Etat"(3)

(1)~~id., ibid., p. 312~~ Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, T.1, p.312

(2)Platon, *le Politique* (ed. Saisset) P.99

(3)id, ibid, p.110

On voudra apporter ici à l'encontre de notre thèse, le témoignage d'Aristote. Celui-ci prétend en effet que "la foule est meilleur juge la plupart du temps qu'un seul individu"(1). Cela peut être vrai quand il s'agit de porter un jugement au sujet de problèmes vagues, et sans ^opartie scientifique. Mais quand il faut juger de questions ayant rapport à un art et à une science aussi délicate et compliquée que la politique, on doute facilement de la compétence de la foule dans la matière. Il n'y a pas de jugements proprement scientifiques ou artisques qui ne supposent la prudence, et des qualités naturelles et acquises.

Ces qualités, elles ne conviennent qu'à un petit groupe d'élus à qui il revient de jouer le rôle de créateurs et de directeurs. Les autres-la foule-assistent passivement à l'action des sages et des savants. On n'oserait jamais affirmer que l'opinion de la foule prévaut sur celle du chimiste savant, dans l'analyse d'un composé chimique, De la même façon, l'opinion populaire ne doit pas être considérée comme plus compétente que celle des vrais politiques, dans les problèmes politiques. Et pour cela, la souveraineté, ne saurait appartenir au peuple; car celui-ci n'a pas la compétence que suppose nécessairement l'usage de ce droit de "dernier ressort".

Le dernier argument qu'on peut apporter contre les défenseurs de la souveraineté de l'opinion publique, c'est qu'en pratique, il n'existe pas d'opinion véritablement "publique". C'est que l'intérêt

(1) Aristote, la Politique, L.111, ch.X, no.5.

des individus ne convergent que très rarement dans la même direction.
 Habituellement, le peuple est ^{n'} pas préoccupé par un seul ou même par un petit groupe de problèmes. Par exemple, dans un même pays, les régions côtières seront préoccupées par des questions de navigation ou de pêcheries; les régions industrielles auront des problèmes ouvriers; les régions rurales, des problèmes agricoles. Quand il s'agira de régler une difficulté, de passer une loi ayant rapport à un seul de ces domaines, qui est-ce qui constituera l'opinion publique?

Il peut arriver évidemment, qu'en certaines circonstances, sur des problèmes d'intérêt naturel et de brûlante actualité, tous les esprits soient unis pour se former des opinions au même sujet. Nous avons bien dit "des opinions". Car même sur des questions d'intérêt commun, le manque d'homogénéité complète au sein d'un peuple contribue la plupart du temps à diviser ses membres dans les opinions qu'elle voudrait exprimer. Les différences d'origine raciale, par exemple ou de confession religieuse; les divergences sur les questions économiques ou sociales; tout cela est plus qu'il n'en faut pour contribuer à la formation d'un grand nombre d'opinions sur un même problème.

Si parfois, le peuple présente un front uni pour formuler une opinion qui semble véritablement populaire, on sait où il faut en chercher la cause. L'opinion qu'on appelle publique est de façon régulière, l'oeuvre de quelques erreurs publics ou de quelques politiciens connaissant à fond tous les secrets de cet art classique qu'est la propagande. Ces "serviteurs du peuple" pourront jusqu'à un certain

point attiser les désirs, et forcer les intelligences. Pour employer une formule un peu paradoxale, ces publicistes imposent au peuple sa volonté. Mais ce n'est plus alors à l'opinion publique que font face les chefs d'Etat; c'est bien plutôt à celle de ce petit groupe de propagandistes de métier.

Taparelli d'Azeglio, dans le style puissant et combatif qu'on lui connaît, donne la "recette" de l'opinion publique. Elle se compose, dit-il, "de quatre ou cinq paires de journalistes vendus...de quelques crieurs publics,... de quelques émissaires dans le beau monde (1)". Ainsi, la souveraineté qu'en théorie, la démocratie concède en l'opinion publique, est tout illusoire. En réalité, les vrais souverains, ce sont ceux qui disposent de moyens efficaces pour imposer leur propre opinion au peuple, ^{ou} pour faire croire aux chefs d'Etat que leur opinion est celle du peuple.

Ainsi s'évanouit le mythe trop longtemps respecté de la souveraineté de l'opinion publique. Cette formule a été inventée pour satisfaire aux réclamations du peuple en faveur de la liberté et de l'égalité. On a voulu accorder au peuple des droits qui ne lui revenaient pas. On a donné à la démocratie une signification tout à fait impropre. On a renversé l'ordre naturel des choses en faisant des chefs les sujets, et des sujets, les chefs.

Mais un tel renversement des valeurs, un tel mépris de l'ordre naturel ne s'est pas fait impunément. Le peuple a voulu devenir roi, et on lui a mis une couronne, comme on donne un diadème au faible

(1). Taparelli d'Azeglio. De l'origine du pouvoir, p.68.

d'esprit qui se croit conquérant. Et pour ne pas amener ce maître fantaisiste, on l'a nourri d'illusions et abreuvé de mensonges. Pour avoir voulu jouer un rôle qui n'était pas le sien, pour avoir voulu commander alors qu'il lui revenait d'obéir, le peuple est devenu de l'autorité l'esclave qu'on trompe, quand il devrait en être le fils qu'on aime en le conduisant sur la route du bien.

On a dit que le gouvernement populaire a été fait pour permettre à chacun, au point de vue social, "de donner un plus grand effort(1)". Il n'est rien de plus faux cependant; car si c'était là vraiment le but du gouvernement populaire, il n'aurait même pas droit à la vie. Chacun en effet fournit son plus grand effort, donne le meilleur de lui-même quand il dirige ses activités dans le sens où il est naturellement porté, et où il peut être le plus utile. Or, comme nous l'avons déjà dit, seul un petit nombre d'hommes sont portés naturellement aux fonctions difficiles de chef d'Etat, seuls quelques uns possèdent les qualifications qu'une tâche aussi délicate requiert. Le peuple, qui, comme tel, ne possède aucune de ces qualités, ne doit donc pas chercher sa perfection dans la direction effective de la chose publique.

On nous dira peut-être à ce point qu'il n'est plus possible d'admettre la légitimité ou même la possibilité du régime démocratique. Entendons-nous d'abord sur ce terme "démocratie".

Si on veut donner à cette expression le sens qu'on lui accorde couramment aujourd'hui, celui où le peuple est seul souverain, dirigeant par l'opinion publique, il nous faut bien répondre qu'une telle démocratie est absolument fausse.

Pourtant, on s'en souvient, nous avons déjà affirmé que la démocratie, en soi, n'est pas plus condamnable qu'une autre forme de gouvernement. Et c'est encore vrai. Le mot "démocratie" implique déjà une certaine participation du peuple au gouvernement. C'est sur cette participation qu'il faut s'entendre. Là est tout le noeud du problème.

Ce qu'il y a de spécifique à une monarchie, c'est que le chef est choisi par hérédité; à une aristocratie, que les chefs arrivent au pouvoir par leur richesse ou leur noblesse; ce qui spécifie la démocratie, c'est que les gouvernants sont choisis par le peuple. C'est là toute la démocratie, il ne faut pas aller un pouce plus loin. Le reste, plébiscites, consultations, opinion publique, ^Volonté générale, tout cela n'est qu'accidentel.

Dans une démocratie donc, le peuple a le droit de choisir le sujet de l'autorité. Après cela, il doit accepter son rôle de "gouverné"; les chefs, leur rôle de gouvernants, avec toutes les difficultés et les responsabilités que cela comporte. Le vrai "princi^{Pt.} démocratique" dont on nous rabat les oreilles ce n'est donc pas le droit du peuple de se gouverner, mais bien le droit de choisir celui qui le gouvernera. Comme nous l'avons déjà expliqué en exposant notre théorie de la Souveraineté, Dieu qui seul dispense l'autorité, accordera au chef élu cette qualité, avec celle qui lui est propre, la souveraineté.

Il faut reconnaître cependant qu'en pratique, cette conception de la souveraineté rencontre de sérieuses difficultés. On voit en effet que dans nos gouvernements démocratiques modernes, le peuple, en élisant un chef, le choisit parce qu'il a telle ou telle politique. On ne vote pas pour "X" ou pour "Y", on vote pour un partisan de la conscription, ou pour un anti-conscriptionniste. On ne choisit pas un homme, mais une politique déterminée. Le représentant du peuple n'est-il donc pas forcé de suivre cette politique imposée par le peuple? Celui-ci n'est-il pas vraiment souverain.

Le fait, cependant, qu'un état de chose existe, ne suffit pas à le légitimer. Si les choses se passent ainsi aujourd'hui, c'est qu'on fait découler logiquement les conséquences qu'il faut tirer d'une fausse conception de la démocratie. Le peuple a été mal éduqué; il a été trompé; c'est ce qui explique qu'il interprète aussi mal le droit de suffrage qu'on lui a accordé.

Ce droit de suffrage politique mérite une plus noble interprétation. La forme de la démocratie consiste dans l'élection d'un chef, sujet de l'autorité. Ce chef, il doit être choisi pour ses qualités, pour la meilleure garantie d'une habile direction qu'il puisse donner à ceux qui deviendront ses sujets. Les électeurs, cependant, doivent forcément se baser sur quelque chose, avoir un critère quelconque pour juger le futur homme d'État. Ce critère, ce peut être soit la conduite passée du candidat ou la politique qu'il entend suivre. Cela suffit la plupart du temps pour juger la vraie valeur d'un homme.

La politique qu'un candidat aux charges d'Etat promet de suivre n'a donc servi que d'indice dans l'étude de sa compétence. Une fois élu, le chef d'Etat n'est aucunement lié à la politique qu'il a exposée au peuple. A partir de ce moment, le gouvernant a pleine autorité; il est souverain. Il conduit selon sa conscience, a son jugement, et sa science. Il peut faire exactement le contraire de ce qu'il avait énoncé en exposant sa politique; le peuple n'a rien à dire tant que ses chefs respectent les limitations naturelles imposées à la souveraineté de leur autorité. Et c'est ainsi, et ainsi seulement que les gouvernants respectent vraiment la raison de "gouvernants", et les gouvernés, de "gouvernés".

On objectera qu'un politique qui ne respecterait pas les assurances faites au peuple, succomberait fatalement au scrutin suivant. Et c'est fort probable. S'il est remplacé par un politicien moins scrupuleux, celui-ci s'attirera peut-être les faveurs du peuple. Mais ce mauvais politique, aura contribué à diffuser l'erreur et à tromper ses sujets. Il aura sacrifié le bien commun à la satisfaction de ses passions personnelles; il aura placé au-dessus de l'intérêt de la communauté dont on lui avait confié la défense, son propre intérêt. C'est une faute dont il portera les poids sur la conscience et dont il répondra devant Dieu.

Mais il arrivera peut-être que le vrai chef, celui qui consent à gouverner dans l'intérêt du peuple contre la volonté même du peuple s'il le faut, il arrivera peut-être que ce chef sera remplacé

par un homme aussi consciencieux que lui-même. Celui-ci suivant la politique de son prédécesseur, tombera peut-être à son tour. Mais déjà, le peuple comprendra peut-être un peu que ces gouvernants n'ont en vue que l'atteinte du bien commun, et qu'ils sont prêts à lui sacrifier les honneurs et la gloire. L'éducation du peuple sera commencée; et on pourra ^sespérer des jours meilleurs.

Certains diront qu'il ne faut pas espérer voir le jour où les masses abandonneront toute prétention à l'autorité absolue. Si cela est vrai, il vaut mieux dès ce moment sonner le glas des démocraties. Ce serait reconnaître en effet que cette forme de gouvernement entendue au seul sens où elle puisse rester en accord avec l'ordre naturel des choses, n'est pas réalisable; ce serait avouer que la vraie démocratie n'est qu'une utopie.

Ce serait aussi, fort heureusement, sousestimer la nature humaine. C'est ici qu'il faut apporter la parole du sage Aristote que nous citons tous à l'heure. Dans les questions strictement scientifiques, l'opinion d'un individu vaut plus que celle de la foule; mais dans les jugements de sens commun, c'est là que "la foule est meilleur juge la plupart du temps qu'un seul individu, quel qu'il soit". En faut-il plus à la foule pour comprendre qu'un chef doit agir en chef et les sujets, en sujets? Nous le croyons sincèrement. Et cela, les foules le comprendront quand après tant de déboires, devant les faillites répétées d'une démocratie mal entendue, il deviendra évident qu'un nouvel ordre de chose s'impose.

Est-ce à dire que le chef d'une démocratie deviendra un dictateur absolu, inflexible, dressé contre toute influence extérieure? Il ne faudrait pas le croire. Car le peuple, pour n'être pas souverain n'est pas pour cela réduit au rôle d'esclave. Par ses représentants le peuple fait connaître ses besoins et invite le chef d'Etat à les considérer. L'opinion publique aussi joue un rôle positif dans la vraie démocratie.

L'opinion publique met le chef d'Etat au courant des préoccupations du peuple, dont elle est la manifestation. Elle atteint les gouvernants par les moyens de publicité développés de nos jours. Elle se glisse, s'infiltré, se facon subtile, malgré tous les obstacles. Si bien que le chef d'Etat se trouve bientôt en face de l'opinion et qu'il doit en tenir compte. Ce n'est pas qu'il doive l'écouter comme la volonté d'un souverain auquel il serait soumis. Mais comme un conseil, un appui qu'il saura accepter quand le bien commun n'aura pas à en souffrir.

Sans l'opinion populaire, les désirs et la pensée du peuple risquent souvent de ne pas atteindre jusqu'aux chefs, en se perdant dans le rouage compliqué de l'organisation politique. Et c'est pourtant une chose bien importante que le chef connaisse la mentalité, l'état d'âme de ses sujets. Car précisément à cause de son ignorance et de son inexpérience, la foule se forme bien aisément une mauvaise conception de certains sujets. Elle mésinterprète aisément les actions des chefs et les événements. Et pour cela, il suffit souvent de peu pour qu'elle perde confiance dans l'autorité.

Par l'opinion publique, le gouvernant prend connaissance de la situation et prend les moyens pour y remédier. Alors que si ce mal était resté inconnu, si on lui avait donné la chance de se propager et de gagner en importance, le gouvernement se serait mis le peuple à dos pour de bon. Et c'est là justement le rôle de l'opinion de servir de médiatrice entre roi et sujets, de trait d'union entre le peuple et ceux qui le gouvernent.

C'est pourquoi, s'il importe que l'opinion publique atteigne le chef d'Etat, il importe aussi que ce chef n'épargne pas les efforts pour la trouver. Il pourra même, au besoin, organiser des consultations de grand style, plébiscites ou referendums, afin de sonder le peuple, de l'examiner comme on le fait d'un malade. Mais les conclusions que le politique tirera de cette enquête sociale ne lui seront pour aucune raison imposées, pas plus que dans la consultation médicale le témoignage du patient a une valeur "nec plus ultra" dans la déclaration du diagnostique. En tous temps, le chef d'Etat demeure libre dans une action politique; en tous temps il doit demeurer au dessus des décisions du peuple; en tous temps le chef doit demeurer véritablement "chef".

Telle est la conclusion qui s'impose au terme de notre trop courte analyse de la doctrine couramment répandue de la "souveraineté de l'opinion publique". Cette doctrine, comme tant d'autres que nous avons jusqu'ici réfutées au cours de notre exposé, cette doctrine découle tout naturellement d'une fausse conception de la souveraineté. La thèse que nous défendons nous est imposée par la définition déjà donnée de la

souveraineté: le caractère de suprématie de l'autorité suprême, dans l'ordre d'agir qui lui est propre. Et c'est surtout parce qu'en s'octroyant la souveraineté, l'opinion publique s'infiltré dans un domaine d'agir qui strictement n'est pas le sien, c'est pour cela qu'on doit lui refuser cette qualité.

CHAPITRE 3

Quelques applications: souveraineté interne.

Comme nous le faisons remarquer il y a un instant, nous nous en sommes strictement tenu jusqu'ici, dans notre étude sur la notion de souveraineté, à des considérations qui n'ont pas quitté le domaine des principes, à l'exception peut-être de quelques rappels à des applications bien générales. A un tel point qu'il nous coûte ~~jusque~~ à présent de redescendre dans notre monde concret, dans celui qui abrite notre vie de chaque jour, pour y chercher encore la vérité. Nous ferons quand même cet effort, convaincus que cette étude n'aura de véritable utilité que pour autant que les principes qu'elle énonce pourront être reportés à la réalité concrète.

Une étude consciencieuse et complète de la notion de souveraineté interne appliquée au Canada reste encore à faire. Sans doute, bien des auteurs, historiens, politiciens, ou journalistes, ont présenté au public canadiens bon nombre d'ouvrages sur le rouage de notre mécanisme politique, sur notre organisation constitutionnelle. Les études sur notre statut au point de vue souveraineté externe ne sont pas moins nombreuses.

Bien rares pourtant sont ceux qui ont même posé le problème de notre souveraineté interne. A qui celle-ci appartient-elle, en principe et en fait? A quel titre notre pays mérite-t-il l'appellation de

démocratie? Quel rôle le peuple joue-t-il dans le gouvernement? Quelle importance accord-t-on à l'opinion publique? Ces questions soulèvent des problèmes qui, certes, ne sont pas sans intérêt.

L'étude d'un seul de ces problèmes, cependant, suffirait seule à faire le sujet de tout un pl^vaire. Car on ne saurait en offrir une solution complète, sans rappeler bien des notions de droit constitutionnel, sans étudier attentivement la constitution canadienne, les documents officiels, de même qu'une infinité de cas concrets. La concision forcée de l'étude que nous avons entreprise ne nous permet naturellement pas d'entreprendre des recherches aussi détaillées. Nous nous contentons donc de donner sur ces questions que le form^l, tout en confiant à Dieu l'espoir que nous avons d'en faire un jour des études exhaust^{iv}es.

Qui, au Canada, appartient la souveraineté interne? Qui est l'autorité supr^{me} dans l'ordre politique, qui a la puissance d'Etat? On ne saurait répondre à cette question, il va de soi, sans étudier, le mécanisme politique. A la base de celui-ci, on trouve l'Acte de l'Amérique Britan-
n^{ique} du Nord, passé en 1867. Cet acte avait pour effet de consacrer notre indépendance législative. Indépendance toute relative cependant au point de vue externe, comme nous aurons à le constater bientôt.

Au point de vue interne, l'Acte accordait sans aucun doute, la souveraineté à un organisme politique. Mais il serait bien difficile de découvrir justement à quel organisme échoyait la souveraineté, à la simple lecture de notre constitution. Celle-ci, en effet, comme l'ont remarqué un grand nombre d'auteurs, ne fait que décrire le rouage politique

canadien. C'est un exposé matériel-et non formel-de notre mode de gouvernement. Il faudra, pour aller au fond du problème, chercher la solution dans les coutumes, dans les traditions, dans les faits.

En principe, le Canada, comme l'Angleterre, et au même titre que celle-ci, est un royaume. Le Canada a un roi, bien à lui, même si celui-ci règne sur d'autres contrées. Mais au Canada, comme en Angleterre encore, le roi n'est chef que "selon la charte". En pratique, c'est le peuple qui gouverne. Cette réalité est exprimée par la formule de "monarchie constitutionnelle". Le roi est soumis à une constitution qui le réduit à jouer un rôle purement d'apparat. Le vrai chef, c'est le peuple, qui gouverne ^{ou} ~~un~~ moyen du système représentatif de gouvernement.

Le roi est représenté au Canada par un gouverneur général, privé de toute autorité et de tout pouvoir. Le pouvoir politique est aux mains des délégués du peuple. Le pouvoir exécutif, d'abord, est la propriété du Ministère fédéral. Ce Ministère, ou Cabinet, est formé d'un Premier Ministre, qui choisit les autres membres dont la charge est de veiller à l'organisation et au fonctionnement de branches particulières du gouvernement, comme le commerce par exemple, ou la santé nationale.

Le pouvoir législatif est aux mains de deux organismes. Le premier est le sénat, ou Chambre haute, composé de quatre-vingt-seize ~~par~~ membres nommés à vie par le ministère au pouvoir. Leur seul pouvoir est celui d'un "temporisateur". ~~C'est~~ même si les lois passées par l'Assemblée des députés doivent être soumises à l'approbat~~ion~~ du Sénat,

l'Assemblée peut passer outre devant l'obstination de celui-ci.

L'organisme qui détient vraiment le pouvoir législatif,, c'est la Chambre basse, ou Chambre des Communes. Celle-ci comprend environ deux-cent-cinquante membres, députés du peuple, chacun d'eux représentant une circonscription électorale déterminée. Ces représentants de la nation sont responsables devant l'électorat de leur administration.

De ces différents pouvoir, lequel est souverain? Car on a beau dire que notre gouvernement se compose de divers pouvoirs qui se complètent mutuellement, il faut reconnaître quand même qu'il y a entre eux une hiérarchie bien déterminée. Et si l'on admet une gradation d'autorité, on ne peut admettre que tous soient également souveraine. D'ailleurs, le pouvoir ~~suprême~~ est celui de l'autorité qui est au-dessus de toutes les autres, qui dirige les autres, qui fait la loi. C'est ~~l'hi~~ celui de ce que les Anglais appellent le "supreme law-making power".

Or, seul le pouvoir législatif a strictement cette suprématie. L'exécutif est soumis à l'action de la législature. Il n'existe que pour "exécuter", son nom le dit; il ne fait pas la loi. Ce pouvoir est nécessaire en pratique, si l'on veut. Mais sans lui, le pouvoir législatif peut rester sujet de l'autorité suprême, puisqu'elle peut encore faire la loi.

De la Chambre haute et de la Chambre basse, laquelle, maintenant est souveraine? Ce que nous avons dit jusqu'ici du Sénat laisse déjà plus que

deviner notre position à ce sujet. Le fait que l'Assemblée des députés puisse forcer l'assentiment du Collège des Sénateurs, il apparaît bien clairement que ceux-ci ne possèdent pas le droit de "dernier ressort".

Ce droit n'appartient qu'à l'assemblée des députés élus par le peuple. Les représentants sont seuls véritablement chefs d'Etat. Ils sont seuls roi et maître; leurs décisions ont force de loi; ils peuvent à leur gré imposer leur volonté; ils sont dépositaires de la souveraineté étatique.

Et jusqu'ici il n'y aurait rien à objecter à la forme de gouvernement sous laquelle se déroule notre vie politique. Notre constitution nous érige en une sorte de monarchie démocratique, où sont respectés les principes d'une juste notion de la souveraineté. Mais en pratique il n'y va pas tout à fait de même façon.

Aujourd'hui, le véritable chef au Canada, c'est le peuple. On ~~n'a~~ adopté la formule injustement célèbre du "gouvernement du peuple pour le peuple et par le peuple". Il semble bien entendu que les représentants ne dirigent que grâce à un "mandat" qu'ils ont reçu de ceux qu'ils représentent. Avec cette conception d'un gouvernement légitime, on en revient à la théorie de la souveraineté populaire aliénable.

Les députés reçoivent bien en effet leur autorité du peuple qui les élit. C'est de façon courante qu'on choisit tel homme plutôt que tel autre, parce qu'il promet de suivre une politique, une ligne de conduite qui plaît au peuple. Le député, dès lors, est lié aux

engagements qu'il prend envers ceux qui le choisissent. Il doit sa nomination à la volonté du peuple, et il a pour mission d'assurer le triomphe de celle-ci.

Les représentants, nous venons de l'affirmer, sont des "mandataires". Ils ne peuvent agir qu'en autant que le peuple le leur permettra. Ils sont la voix du peuple, celle par laquelle les sujets se dirigent eux-mêmes. Les citoyens d'un comté quelconque se conduisent au moyen de leur propre député; toute la nation, prise comme ~~unite~~ ^{unite}, le fait par le corps des députés.

La volonté du peuple se fait connaître la plupart du temps par son mode d'expression naturel: l'opinion publique. On sait l'importance qu'on accorde communément à celle-ci au Canada. C'est par exemple le but premier des "journeaux à idées" de vouloir représenter cette opinion. Les gouvernants de leur côté, ont pour elle un grand respect. Et il ne se prononce pas un discours officiel sans qu'on trouve~~t~~ moyen, par de belles paroles, ou de belles promesses, de sacrifier à cette idole.

Si grand est ce respect de l'opinion publique, qu'avant de se prononcer sur des questions vitales, où est engagé nécessairement le bien commun, on voudra recourir aux moyens les plus radicaux pour donner au peuple l'occasion de se prononcer. Tel, le plébiscite du vingt-sept avril, 1942, où l'opinion publique eût l'occasion d'exercer sa souveraineté en toute liberté.

Le problème sur lequel devait se prononcer l'opinion avait trait au

mode de recrutement des forces pour le service militaire. Ce problème, on le sait, prend une ^{caractéristique} particulière au Canada, où différents groupes ethniques vivent d'un canadianisme différent. Et à l'heure où les luttes autour de ce sujet étaient devenues les plus âpres, à l'heure où il devenait plus que jamais évident que l'unité et la bonne entente entre les éléments constitutifs de la nation reposait pour beaucoup sur une solution juste, habile et tempérée du problème, à l'heure où l'on discutait sur le choix de moyens essentiels à l'atteinte du bien commun, on mettait ^{se} à la poursuite de l'opinion publique pour se soumettre à sa décision. Et tout cela, on le faisait au nom de soi-disants principes démocratiques.

Ce plébiscite aura eu quand même pour effet d'ouvrir les yeux de beaucoup sur le ridicule de la conception qu'on est rendu à se faire de la démocratie. Le simple énoncé de la question posée lors de la consultation populaire du vingt-sept avril, attestait déjà de cette faiblesse. Le peuple, en théorie, devait se prononcer pour ou contre la libération du gouvernement des promesses qu'il avait prises antérieurement. Mais de quel droit le gouvernement s'était-il engagé au peuple par des promesses?

C'est là le fond de toute la question. Les députés ne craignent pas de flatter sans scrupule le peuple, de le leurrer; ils ne craignent pas de lui promettre le possible et l'impossible; ils n'hésitent pas à l'ancrer dans ses prétentions fantaisistes de roi et de souverain.

Comment expliquer pareille aberration? C'est d'abord que les dirigeants actuels ont eux-mêmes grandi dans l'atmosphère qui règne aujourd'hui. Ils n'ont fait que suivre un mouvement, une routine, ils ont accepté apathiquement-et, sans doute, inconsciemment-~~un~~ ordre de chose établi.

Et il y a aussi la part qu'on réserve au jeu des intérêts personnels dans un gouvernement comme le nôtre. Avant d'être élevé au rang de chef d'Etat, un homme doit comparaitre devant ses électeurs. Il ne se croit pas, en conscience, beaucoup moins compétent que son adversaire; il a la conviction qu'il pourra aider ses compatriotes aussi bien qu'un autre. En plus de cela, il y a l'attrait des rémunérations en honneurs ou en espèces attachées au poste qu'il convoite. Mais par ailleurs, il sait qu'il n'aura la jouissance de ces avantages matériels, en plus de celui de servir la patrie, que si il accepte de se soumettre à la volonté des électeurs et de respecter l'opinion publique. Car il sait bien que s'il essaie de convaincre le peuple que son droit d'électeur ne lui donne pas celui de chef d'Etat, il risque fort de rester sur le pavé; et d'abandonner la palme à un adversaire peut-être inférieur.

Devant ces faits, l'aspirant député promet, s'engage, se lie; pour mériter le titre de gouvernant, il accepte de jouer le rôle du sujet. Une fois cette première concession faite, les autres viennent par surcroît. Car pour toute la durée de son terme d'office, le député devra faire face à la perspective de retourner devant l'électorat. Et celui-ci ^àbonne mémoire;

d'ailleurs, l'adversaire défait est là pour épier ses moindres mouvements, et s'il le prend en défaut, il saura en temps opportun montrer à l'électorat comment son représentant a manqué aux engagements qu'il avait pris et qui lui avaient valu le poste auquel il aspirait. Ainsi, le gouvernant, sujet est placé devant la situation la plus équivoque qui soit, et cela, parce qu'il l'a lui-même voulu. De l'instant où il abandonnait la première parcelle de sa souveraineté, il l'abandonnait toute entière, pour la laisser passer à d'autres mains.

Nous n'avons fait jusqu'ici que décrire un état de choses qui existe depuis longtemps non seulement au Canada, mais en Angleterre, en France, du moins dans celle de la Troisième République-et dans toutes les démocraties. Cette situation est commune à tous les gouvernements représentatifs, c'est-à-dire, ceux où la direction d'Etat est aux mains d'un groupe de représentants du peuple. Pour en faire une critique constructive, il faut forcément, se reporter aux principes énoncés plus haut dans la réfutation de la thèse de la souveraineté de l'opinion publique.

Le peuple n'est pas souverain. Il ne possède que le droit de choisir le sujet de la souveraineté. Les représentants choisis par le peuple au moyen des élections ont pleine indépendance d'action et ne peuvent être liés par aucune promesse faite à l'électorat

C'est là le véritable sens de la démocratie, et le seul admissible. Montesquieu, qui a fait bien des hérésies, mais qui sait à l'occasion échapper de grandes vérités a frappé sur cette question la note juste.

En étudiant les anciennes républiques, cet auteur trouve à la base de leurs gouvernements, un grand vice: "c'est le peuple avait le ^{que} droit d'y prendre des résolutions actives et qui demandait quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable." Puis, Montesquieu donne le vrai rôle du peuple: "il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée (1)".

Une fois admis ces principes la soumission bien connue des députés devant le peuple et devant l'opinion publique n'a plus de sens. Elle constitue en effet la violation évidente de l'ordre naturel des choses, de même que le renversement de la hiérarchie des valeurs.

Un plébiscite comme celui d'avril 1942 n'a pas non plus sa raison d'être, et cela pour les mêmes raisons. Esmein, dans son cours de Droit Constitutionnel, condamne de façon non équivoque, l'usage de referendums, ou de plébiscites (2). Une telle pratique, selon l'éminent juriste, n'a pas d'avantage sérieux "si ce n'est de décharger la majorité des assemblées d'une responsabilité morale qu'elle doit nécessairement assumer dans le gouvernement représentatif (3)".

A la base de toutes ces difficultés, il y a une sorte de cercle vicieux dont il semble impossible de sortir. Pour gouverner, les hommes doivent être élus, et pour être élus ils doivent abandonner leur droit de gouverner. De ce cercle vicieux on ne pourra sortir que par la rééducation de tout le peuple. Il s'agit d'habituer celui-ci à se

(1) Montesquieu, l'Esprit des lois. L. XI, ch. VI.

(2) Il est à noter ici que la critique qu'Esmein fait du referendum s'accorde mal avec sa conception de la souveraineté et en particulier avec sa position en regard de la souveraineté nationale.

(3) Esmein. Droit Constitutionnel, I, p. 445.

soumettre à un ordre voulu par Dieu^f dans la nature.

Cette rééducation, naturellement, comporterait bien des difficultés. Elle rencontrerait l'opposition de bien des milieux composés de démagogues ou de politiciens crapuleux dont la seule ambition est de s'enrichir en faisant le jeu de certains intérêts particuliers qui ont besoin pour vivre de la protection de l'Etat. Mais l'Etat, souverain, dirigé par une majorité d'hommes honnêtes possède quand même les moyens d'amener à la raison ces récalcitrants.

Pour ce qui est du peuple lui-même, il se divise en deux classes. Ceux d'abord qui ne comprennent pas le premier mot à la gouverne de la chose publique, qui n'ont aucune opinion à faire triompher parce que, la plupart du temps, il n'en ont pas. Pour ceux-là, il n'y a pas de problèmes, et ils se soumettraient aisément à des chefs réalisant la pleine notion de souveraineté.

Il y aurait cependant une autre classe, beaucoup plus nombreuse, celle-là, et plus difficile à convaincre. C'est celle du bourgeois, du citoyen moyen, hâbleur, grand critique, plein de lui-même et des droits que lui accorde la "constitution". Celui-là verrait d'un bien mauvais oeil son représentant agir à l'encontre de ce qui est pour lui le bien commun et qu'il ^{ne} comprend facilement avec l'intérêt régional, ou même l'intérêt particulier.

Le problème n'est pourtant pas pour cela insoluble. Car au fond, la classe récalcitrante est peut-être en même temps la mieux équilibrée, et la plus honnête. Si on mettait aujourd'hui le même soin à la convaincre que

le peuple n'est pas souverain, qu'on en a mis à la persuader du contraire, ~~XXXXXXXX~~. Le peuple s'inclinerait devant la vérité. Il ne chercherait plus à imposer sa volonté au chef d'Etat, pas plus que le fils dirige les destinées de la famille à laquelle il appartient.

Pour arriver à ce but, le gouvernement dispose de tous les moyens d'une propagande hautement perfectionnée. La radio et la presse sont à son service. Pourquoi ces puissants agents de publicité n'auraient-ils pas autant de succès dans la diffusion du vrai que dans celle de l'erreur? Un parti politique trouve des millions pour se faire porter au pouvoir; un gouvernement dépense fortunes pour influencer dans un sens ou dans un autre l'opinion publique. Il serait intéressant par exemple, de connaître combien nos dirigeants ont dépensé pour assurer le triomphe du "oui", au plébiscite du vingt-sept avril. Quels pouvoirs tout cet argent aurait mis au service d'une bonne cause. Au lieu de servir à faire penser le peuple "oui", ou "rouge", ou "impérialiste", il servirait à instruire le peuple, à lui faire connaître et adopter la vraie notion de la démocratie. Puis une fois l'éducation faite des masses, les dépenses de propagande étant réduites au minimum, le budget national serait délivré d'un fardeau important. Et personne n'aurait à s'en plaindre.

Arrivé à ce point, les luttes de partis prendront un autre sens. Du côté des électeurs, il s'agira de choisir le parti ou les hommes qui offrent la meilleure garantie de bonheur pour la société. Ce bonheur, il sera acquis si les gouvernants dirigent habilement la nation vers la possession du bien commun. Cela suppose chez les chefs,

les vertus de justice, de science, de sagesse. Les électeurs exigeront donc du chef d'Etat un brevet de compétence, et c'est ce qui leur servira de critère dans le choix qu'ils feront.

On objectera peut-être que les députés, une fois élus et libérés de toute attache au peuple, s'en donneront à coeur joie, cédant à leurs passions mauvaises pour régner en despotes. Mais il ne faut pas oublier qu'un peuple instruit et soumis aux justes doctrines, n'en est pas pour cela devenu timide et benêt. En cas d'injustices répétées et de despotisme outré les citoyens ont encore à leur disposition la force, et quand celle-ci s'appuie sur la justice, elle a tôt fait de renverser un gouvernement inique. Il faudrait qu'en même temps n'en venir à cette extrémité qu'en cas d'extrême nécessité. Et il est bien peu probable que ce cas se présente. Car, les représentants du peuple restent humains et pour cela, ils n'oublient pas leurs intérêts personnels, ils n'oublient pas qu'à l'expiration de leur terme d'office, ils auront à comparaître à nouveau devant l'électorat. Cela seul suffira déjà à réprimer bien des ambitions "dictatoriales" de ceux qui voudraient abuser de cette souveraineté qui leur vient de Dieu.

Nous n'avons pas la prétention, par cette application du concept exact de souveraineté, de construire un gouvernement idéal, parfait, et partant inhumain. Le gouvernement démocratique, tel que nous le concevons laisse place encore à bien des faiblesses et à bien des vicissitudes. Il serait utopique de vouloir mettre un terme définitif à la corruption.

C'est par exemple une coutume admise que les grosses entreprises financières subventionnent les partis politiques et fassent des dons "bénévoles"

aux députés. Cette coutume n'est pas aussi inoffensive qu'on voudrait le laisser croire. Car même si la grosse finance ne demande pas de faveurs et de rémunérations immédiates pour leur aide philanthropique, on ne doute pas qu'elle n'en attende pas moins certains avantages. Et ceux-ci lui viendront bien d'une façon ou d'une autre, car l'autorité en acceptant des "contributions" aliène sa liberté et se place sous la dépendance de ses sujets. Ces tripotages, ils ont existé de tous temps et vouloir les éliminer complètement ce serait entreprendre de changer la nature humaine.

Mais ces faiblesses ne sont pas particulières à une démocratie; le chef d'une monarchie par exemple, y est tout aussi exposé. Il reste qu'un gouvernement représentatif, basé sur des principes justes, sur une notion exacte de la souveraineté, à toutes les chances de faire le bonheur humain de ses sujets. Au Canada, il faudrait s'orienter vers l'autonomie, l'indépendance d'action, la souveraineté des chefs d'État. Il faut remarquer cependant que la tendance actuelle peut être contraire à celle que nous préconisons.

Pour remédier à toutes les difficultés auxquelles font face les démocraties, on veut en venir à l'action populaire directe. Toute une école de sociologues et de juristes américains défendent cette idée. Lowell, entre autres voit là le panacé à tous nos maux (1). Cette thèse cependant prise l'absurde; de toute façon elle ne tient pas compte de l'expérience. Car si la démocratie est rendue bien proche de la faillite

(1) cf. Lowell, L'Opinion publique et le Gouvernement Populaire, p.134, seq.

c'est précisément parce qu'on s'a malencontreusement insisté sur le rôle du peuple, parce qu'on l'a mal interprété.

Une fois admise la souveraineté de l'Assemblée législative, il resterait encore d'intéressants problèmes à résoudre. Ainsi, on pourrait se demander qui, au Canada, de l'ensemble des députés ou du Conseil des Ministres, ou du Premier Ministre seul, est souverain? Si l'on veut sauvegarder la notion de démocratie, il faut bien reconnaître que ce caractère est celui du corps des députés, pris comme une entité . Le premier ministre, pourtant, et les ministres, à cause de leur compétence particulière, jouent dans l'exercice de la souveraineté, un rôle plus important. Sur certaines questions qui demandent des connaissances spécialisées, ils peuvent être plus aptes que le commun des députés à en juger. En pareille circonstance, les députés, après avoir fait tous les efforts possibles pour se renseigner, se rallieront à l'autorité de la compétence s'il ne leur apparaît pas comme évident que celle-ci se trompe. Mais sur les questions ordinaires, le député moyen possède les qualifications qu'il faut pour se prononcer et exercer l'autorité souveraine qu'il partage avec ses collègues.

Ce mot de "partager" soulève la question de l'unité de la souveraineté. Celle-ci, que nous déclarions une et indivisible, ne perd-elle pas ces caractères à être partagée entre plusieurs? Il semble bien que non. Car la souveraineté n'appartient pas à tel individu en particulier, puis

à tel autre et à tel autre. Elle est un caractère de l'autorité d'Etat; celle-ci est le fait de l'ensemble des députés. Et la souveraineté reste une et indivisible, comme l'autorité dont elle est le caractère propre.

Le même principe s'applique dans la détermination des rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. On sait les difficultés que ce problème a soulevé au Canada. Notre Confédération avait pour but de réunir sous une autorité centrale des gouvernements provinciaux autonomes, jouissant déjà d'une organisation politique complète. La réunion de ces entités politiques distincts ne présentait pas de minces difficultés. En de telles circonstances, il faut reconnaître que les Pères de la Confédération ont fait preuve de beaucoup de tact et de beaucoup d'intelligence dans l'édification de l'Etat canadien.

Pour attirer les différentes provinces dans la Confédération, les hommes de 1867 ont eu soin de leur abandonner la juridiction sur certaines questions. L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord a consacré l'existence de gouvernements provinciaux autonomes dans leurs sphères. Mais le gouvernement fédéral n'en reste pas moins l'autorité suprême, légiférant sur toutes les questions d'intérêt national (1). Ainsi, tandis que les Chambres provinciales règlent les problèmes relatifs à l'éducation, aux hopitaux, aux prisons etc., le pouvoir central, organise, par exemple, le commerce du Canada, son agriculture ou sa défense.

Faut-il conclure à l'existence de plusieurs souverainetés, à l'intérieur même du Canada? Non, car même dans un Etat confédératif, l'autorité l'est aussi. Au Canada, seul le gouvernement fédéral possède l'autorité

(1) Cf. Acte de l'Amérique Britannique du Nord, art. 91 et seq.

d'Etat. Comme mesure d'organisation, on a accordé certaines prérogatives aux gouvernements provinciaux. Mais dès qu'une législature provinciale passe une loi, sur quelque matière que ce soit, qui puisse avoir des répercussions nationales, l'autorité centrale a le droit d'intervenir. Et là, son pouvoir est souverain.

A notre sens, il n'y a peut-être rien de plus ridicule, et rien qui porte plus sérieusement atteinte à la souveraineté de l'Etat canadien que ce pouvoir qu'a le Conseil privé de Londres, de faire, en cas de contestations, la démarcation entre l'autorité provinciale et l'autorité fédérale. Sans doute, dans des circonstances ordinaires la Cour Suprême du Canada rend un jugement qui peut être accepté par les partis en cause. Il reste pourtant que notre pouvoir judiciaire n'a pas le dernier ressort et que d'une certaine façon, notre organisme politique n'est pas souverain.

CHAPITRE 8

Quelques applications: Souveraineté externe.

Cette dernière considération nous conduit à étudier la souveraineté externe au Canada. Nous avons déjà vu comment il faut distinguer une double souveraineté, l'une interne, l'autre externe. La première constitue formellement l'Etat, celle sans laquelle la société politique ne peut exister. Dans notre pays, il y a une tendance à faire passer ce caractère au peuple. Selon la Constitution, pourtant, l'autorité suprême appartient à l'assemblée des députés; dans la pratique elle est exercée par le Conseil des ministres.

La complexité des problèmes soulevée par l'étude de notre position en regard de la souveraineté externe ne cède en rien à celle de la souveraineté interne. Nous ~~leur~~ signalions plus tôt dans cette étude le fait que bien des auteurs se sont attaqués à cette question. Dans des livres, en effet, dans des articles de revues ou de journaux, on a voulu définir nos relations avec les pays étrangers, avec l'Angleterre, ou avec les autres membres de l'Empire Britannique. La plupart de ceux qui ont tenté cet effort y ont pourtant laissé leur latin, et on compte encore sur la moitié ^{des droits} de la main, les études complètement orthodoxes à ce sujet.

La faillite générale d'écrivains dont nous ne contestons pas la compétence suffit déjà à nous mettre en garde et à nous munir dès le point de

départ, d'une bonne dose de prudence. C'est aussi parce que nous sommes convaincus de la très grande complexité des problèmes à traiter que nous ne chercherons pas à en faire une étude exhaustive. Nous nous contenterons au contraire de poser les principes fondamentaux, certains chefs d'idées qui pourront servir de point de départ à des études plus complètes et plus spécialisées.

Lorsqu'on traite de questions ayant rapport au droit anglais, il faut jamais oublier le dicton qui veut qu'à ce sujet "toute affirmation soit fausse". C'est qu'on est en présence de la perpétuelle dualité du droit et du fait. Et ce dualisme se résout souvent à une opposition. On sait en effet comment les Anglais sont traditionnalistes, conservateurs. Ils ne changent pas aisément les lois qu'ils font, même si avec le temps, elles doivent s'opposer à l'ordre établi des choses. C'est pourquoi, dans le droit anglais, ce qui est vrai en pratique est souvent faux en loi comme ce qui est faux en pratique est souvent vrai en loi.

Une seconde mise au point qu'il nous faut faire dès ce moment se rapporte à la distinction déjà posée entre la souveraineté interne "active" et "passive". La souveraineté interne, n'était la suprématie du pouvoir par rapport aux autres éléments intérieurs. La souveraineté externe considère ce pouvoir par rapport aux agents externes. Pour autant que ceux-ci n'ont pas le dernier mot dans le règlement de problèmes internes, nous avons la souveraineté interne passive, appelée communément "autonomie". Pour autant que le pouvoir étatique est suprême dans son action externe, il a la

souveraineté externe active, ou l'"indépendance". Cette terminologie a cela d'utile qu'elle établit une distinction entre la souveraineté simplicité, que l'on confond communément avec autonomie, tandis qu'en réalité, il existe bien une distinction entre les deux.

Au point de départ de l'évolution de notre statut international se trouve l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord. Cet Acte, qui nous sert pourtant de Constitution, n'apportait pas beaucoup d'éclaircissements sur la nature de nos relations avec l'Angleterre et l'Empire. La seule référence qu'on y trouve est faite, aux articles 12, 13, 14, et 15, où sont définis les pouvoirs du gouverneur général, agissant au nom de la Reine. La Constitution n'enlève pas au gouverneur le droit de veto sur les lois passées par le parlement canadien.

Pour définir plus clairement ces relations il faut s'inspirer de lois postérieures, ou simplement de la coutume. En vertu de l'Acte de 1865, le Parlement anglais s'octroyait le droit de faire des lois applicables à n'importe quelle partie de l'Empire. Les lois passées par les gouvernements des colonies et s'opposant à des lois passées en Angleterre pourraient être déclarées invalides. Cet Acte de 1865 devait être confirmé encore en 1886 par le Colonial Validity Act.

La coutume nous fournit à son tour deux exemples permettant de préciser le statut du gouvernement du Canada vis à vis celui du Royaume-Uni. Le fait, d'abord, que le Canada ne peut pas amender sa Constitution. Cette Constitution, qui nous a été accordée

par un Acte du Parlement Britannique, elle ne peut être changée que par la volonté du même Parlement. Que les choses restent à ce point, les représentants des Dominions en ont exprimé le vœu à la Conférence impériale de 1926.

La même Conférence avait évité de traiter de la question de l'Appel au Comité judiciaire du Conseil Privé d'Angleterre. Ce Comité judiciaire est considéré comme ayant une autorité supérieure à nos Cours d'Appels canadiennes et à notre Cour Suprême.

Ces quatre faits que nous venons d'énumérer constituent des contraventions flagrantes à l'autonomie canadienne, ou, plus justement, s'opposaient à notre autonomie, avant que prenne quelque ampleur, au début du ~~XX~~^{XXI}ème siècle, la politique "canadionniste" de nos chefs d'Etat.

La dernière Grande Guerre marque un tournant dans l'histoire des rapports entre le Canada et l'Empire. Déjà, après la guerre du Transvaal, le Canada avait commencé à entamer les liens qui le subordonnaient complètement à l'Angleterre. Mais il fallut le conflit de 1914, dans lequel notre pays engagea toutes ses ressources, pour qu'on se mette à considérer sérieusement les aspirations autonomistes du Canada.

Dès 1917, l'autonomie canadienne, convertie depuis tant d'années par nos chefs nationalistes, commençait à prendre figure

de réalisation. La Conférence Impériale tenue cette année là adoptait en effet une résolution ayant trait à "la pleine reconnaissance des Dominions comme nations autonomes d'une même communauté impériale". Il faut remarquer cependant qu'il ne s'agissait encore ici que de "résolutions" et non de "lois". En droit, notre statut international demeurait donc exactement ce qu'il était en 1867. En fait, pourtant, la LXième résolution de la Conférence de 1917 marquait, pour notre autonomie, un gain important.

La Conférence de 1926 devait continuer l'oeuvre de libération entreprise au cours des années précédentes. Le Rapport Balfour, présenté à la Conférence, définit dans les termes suivants, le Statut de la Grande Bretagne et des Dominions: "Ce sont des groupements autonomes dans le cadre de l'Empire Britannique, égaux en statut, et qui ne sont subordonnés les uns aux autres sous aucun aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, quoique unis par une allégeance commune envers la Couronne, et librement associés comme membres du Commonwealth des nations britanniques". On retrouve dans ces lignes l'affirmation de l'autonomie du Canada. Rien cependant n'y est encore dit pour relever les quatre restrictions qui, de fait ou de droit, limitent cette autonomie: la loi de 1865, les appels au Conseil privé, les amendements à la Constitution, et les droits du gouverneur-général.

Plus loin, pourtant, le Rapport Balfour apportera des précisions au sujet de la situation du Gouverneur-général. Les membres du Comité chargé de la rédaction du Rapport firent l'importante déclaration

suivante: "A notre avis c'est une conséquence essentielle de l'égalité de statut qui existe parmi les membres du Commonwealth des nations britanniques, que le Gouverneur-général d'un Dominion soit le représentant de la Couronne, occupant à tous égards, dans le Dominion, la même situation en ce qui concerne l'administration des affaires publiques que celle occupée par Sa Majesté le Roi en Grande Bretagne-et qu'il ne soit pas le représentant ou l'agent du Gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne..."

Les fonctions que remplit le Gouverneur-général, ce n'est donc pas au nom du gouvernement anglais, mais bien au nom du roi. Il garde les droits que lui accordait l'Acte de 1867; mais au fond, c'est le roi qu'il représente, qui les garde. Or, le même paragraphe qui fait cette affirmation, certifie l'autonomie du Canada. Ces deux propositions ne sont conciliables que pour autant que l'on considère le roi, comme roi du Canada.

Et c'est ainsi que s'il faut reconnaître que la situation du Gouverneur Général n'a pas changée par la Conférence Impériale de 1926, celle du roi a au moins pris une nouvelle orientation. Aujourd'hui, le monarque qui règne sur l'Empire Britannique n'est pas moins roi du Canada que roi d'Angleterre. Et comme le roi d'un pays doit conserver- au moins en théorie-sa souveraineté, on concède au Gouverneur-général du Canada les droits qui reviennent au souverain du pays. C'est pourquoi il faut admettre que depuis 1926, et depuis que les documents officiels font allusion au "roi du Canada", notre pays a acquis, en fait, un nouveau titre à l'autonomie.

Mais les lois de 1865 et de 1886 n'avaient pas encore été abolies. Les lois canadiennes, par le seul fait qu'elles venaient en contradiction avec quelque acte législatif britannique, pouvaient être désavouées par le parlement anglais. Devant cet état de choses pour le moins anormal, les auteurs du Rapport Balfour affirmaient ce qui suit: " Nous estimons qu'il y a lieu, de même, d'indiquer expressément la pratique constitutionnelle, à savoir qu'il ne peut être voté par le Parlement de Westminster des mesures législatives applicables à un Dominion, sans le consentement du Dominion intéressé".

Le Rapport exprimait donc sa désapprobation de l'Acte de 1865. Mais cette désapprobation, par malheur, n'avait aucune force de loi. Comme toutes les autres décisions prises à la Conférence de 1926, elle prit la forme de "vœux". Ces vœux constituent ce qu'on nomme des "Conventions constitutionnelles". Celles-ci sont des principes posés en marge d'une Constitution, qu'on espère voir passer dans la coutume, sinon dans la loi. En droit donc, le Colonial Laws Validity Act restait intact.

En principe, il faut conclure que depuis 1867, l'autonomie canadienne n'avait pas encore progressée d'un pouce en 1926. Mais l'abolition de l'Acte de 1865 semblait proche, et en pratique on n'en faisait aucun usage. Par la coutume aussi, le roi d'Angleterre était devenu le roi du Canada, et la souveraineté exercée par son représentant, le gouverneur-général, ne pouvait plus être considérée comme une atteinte à notre autonomie.

Sur les deux autres points, des amendements à notre constitution et des Appels au Conseil Privé, à peine avait-on ^{amor} ~~enoncé~~ quelques discussions. En 1926, l'Irlande soulève le problème des Appels. Mais à la demande du Canada, on ne discuta pas la question. Jean-Jacques Chevalier, dans son étude sur "l'Evolution de l'Empire Britannique", opine que cette résolution fut prise par respect pour l'opinion des Canadiens-français. Selon cet auteur, ceux-ci s'opposeraient à l'abolition des Appels au Conseil Privé, pour la raison qu'ils y voient une garantie pour leurs droits (1). Cet argument est fort plausible. Mais on pourrait arguer encore que cette attitude a été suggérée aux représentants canadiens à la conférence de 1926 par de justes sentiments de prudence et de tempérance. Quoiqu'il en soit, le fait reste le même: la Conférence de 1926 ne changeait rien à notre position en regard d'une revision possible du British North America Act, et de l'Appel au Comité judiciaire du Conseil Privé.

Pour la première fois depuis 1867, certains triomphes de fait, remportés par les instigateurs de notre autonomie, devaient s'élever en 1931, au rang de réalités juridiques. Cette année est celle où fut adopté par le Parlement de Londres le statut de Westminster. Jusqu'à quel point le statut rendait-il le Dominion du Canada pays autonome? C'est une question qui a été aprement discutée. Et dans le feu des discussions, les commentateurs du statut de 1931 se sont parfois laissé emporter par leurs passions à un tel point qu'ils en ont bien souvent complètement faussé le

(1) J.J. Chevalier, l'Evolution de l'Empire Britannique, p.797

sens, pour lui faire dire plus ou moins qu'in ne dit en réalité.

Des douze articles du Statut de Westminster, les seuls qui se rapportent de façon directe à quelque'une des quatre restrictions à l'autonomie du Canada, sont les articles 2ème et 4ème.

Qu'on nous permette de les citer:

Article 2. (1) La loi^{de 1866} relative à la validité des lois des colonies ne doit s'appliquer à aucune loi adoptée par le Parlement d'un Dominion postérieurement à la proclamation de la présente loi.

(2) Nulle loi et nulle disposition de toute loi édictée postérieurement à la proclamation de la présente loi par le Parlement d'un Dominion ne sera invalide ou inopérante à cause de son incompatibilité avec la législation d'Angleterre...

Cet article a très clairement pour but de donner force de loi aux vœux exprimés à la Conférence Impériale de 1926, et réaffirmés aux Conférences de 1929 et 1930. Dès ce moment, la loi de 1825, et le Colonial Validity Act de 1836 deviennent sans valeur, inopérants.

L'article quatrième sert de complément à celui que nous venons de citer. Il se lit comme suit.

Article 4. Nulle loi du Parlement du Royaume-Uni adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi ne doit s'étendre ou être censée s'étendre à un Dominion, comme partie de la législation en vigueur dans ce Dominion, à moins qu'il

n'y soit expressément déclaré que ce Dominion a demandé cette loi et a consenti à ce qu'elle soit édictée.

Ainsi, depuis 1931, aucun acte du Parlement britannique ne peut s'appliquer aux Dominions, à moins que ceux-ci n'y donnent leur consentement. Le Statut de Westminster tendait donc fortement, en ne lui imposant que des "restrictions par consentement", à affirmer la souveraineté légale de notre pouvoir législatif.

Mais des amendements, des Appels, et du Gouverneur Général, le Statut de Westminster ne disait encore rien. En droit donc, le Statut était loin d'éliminer toute restriction à notre autonomie. Si, aujourd'hui, le Canada peut être considéré comme puissance autonome, ce n'est qu'en fait. Et ceux qui se réclament du Statut de 1931 pour affirmer

le contraire, font dire au texte plus qu'il ne le faut. La constitution de 1807 reste encore aujourd'hui intacte, et quand, au point de vue juridique, il faut déterminer la nature de nos rapports vis à vis du Royaume Uni, c'est à l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord qu'il faut recourir.

Si c'est à tort qu'on interprète le Statut de Westminster comme affirmant la pleine autonomie du Canada, c'est aussi improprement qu'on voudrait y voir une nouvelle Déclaration de l'Indépendance. Il faut noter en effet que le texte n'emploie pas une seule fois le mot "indépendance" et qu'il n'a aucune intention de statuer quoique ce soit à ce sujet.

(1)

Ce n'est pourtant pas l'avis de M. Léopold Richer, personnalité bien connue de notre monde journaliste. Selon cet auteur, les conférences de 1926 et de 1930 avaient affirmé l'indépendance du Canada. Or, la conférence Impériale de 1930 ne faisait que réaffirmer les vœux énoncés durant celle de 1926, et nous avons vu qu'au cours de celle-ci, il n'avait été question que de l'autonomie du Canada, et jamais de l'indépendance.

M. Richer appuie ses prétentions sur un texte de la Conférence de '26; ce texte est celui que nous citons nous-même en étudiant l'autonomie du Canada. "La Grande-Bretagne et les Dominions sont, au sein de l'Empire Britannique, des collectivités de statut égal; elles ne sont d'aucune manière subordonnées les unes aux autres à aucun point de vue domestique ou extérieur;..."

(1) Léopold Richer, "Le Statut de Westminster", *passim*.

M. Richer affirme qu'il importe, en étudiant ce texte "de peser chaque mot". Mais comment pourrait-il le faire, lui qui fonde son étude sur un texte qui diffère complètement du texte officiel?

On ne parlait pas en effet, à la Conférence de "collectivités de statut égal", mais de "collectivités autonomes". Et c'est là qu'est la solution du problème. Les hommes de 1926 discutaient de l'autonomie des Dominions. Jamais de leur indépendance. Et cette affirmation vaut encore pour le Statut de Westminster .

M. Richer prétent découvrir l'affirmation de notre indépendance dans le Statut de 1931. Il l'assure en toute lettre, dans la préface à sa brochure:

"Presque aucun journal n'a fait la moindre allusion au statut de Westminster. (...) Et pourtant il confère au Canada tous les droits et privilèges de la souveraineté".

Il constitue une véritable charte d'indépendance (1)". Sans doute notre auteur partait-il avec l'idée fixe qu'il fallait voir dans le Statut la déclaration de notre indépendance. Aussi ne manque-t-il pas d'affirmer avec véhémence que c'est là le sens qu'il faut donner au Statut.

Il affirme, certes. Mais il ne prouve pas. C'est un fait significatif que M. Richer, tout au cours de son exposé, cite les auteurs les plus compétents: Siegfried, Lapointe, Ollivier; il apporte des textes des conférences de 1926 et de 1930, mais du Statut proprement dit, on ne trouve pas un mot. Sans doute, à la page douzième de son opuscule, il cite

(1) L. Richer, Le Statut de Westminster. Préface, p.3 (deuxième édition)

le deuxième "considérant" du Statut. Mais un considérant n'est pas une loi. Et l'indépendance totale et absolue du Canada y eut-elle été déclarée—ce qui n'est pas, évidemment, puisque ce considérant ne mentionne même pas le mot d'"indépendance"—qu'il n'en aurait résulté aucune conséquence en droit.

Le Statut de Westminster n'est donc d'aucune utilité dans une étude de l'indépendance du Canada, de sa "souveraineté" externe active. Et c'est pourtant là, depuis 1867, le seul texte de loi qui ait quelque rapport aux relations du Canada avec l'Angleterre ou les autres membres de l'Empire. Si l'on veut déterminer la nature de ces relations, c'est à l'étude des faits et de la coutume qu'il faut forcément recourir.

C'est après 1918 que le Canada commença à bruler les étapes dans sa marche vers la conquête de l'indépendance. Dès 1923, M. Ernest Lapointe, alors ministre des Pêcheries dans le ministère King, rompt avec une coutume depuis longtemps établie. Cette année-là, à la suite de pourparlers entre Ottawa et Washington, on en venait à un accord au sujet de la pêche du halibut; quand fut venu le moment de signer le traité, M. Lapointe réclame le droit de signer seul—sans la signature de l'ambassadeur anglais. Et il l'obtint. A la Conférence Impériale de la même année, on fit passer ce précédent au rang de coutume, et il l'est resté depuis.

Les incidents de ce genre ne tardèrent pas à se multiplier, ayant pour conséquence de couper peu à peu les liens de dépendance qui liaient le Canada à l'Angleterre. En 1924, le Canada s'abstint de signer le traité de Lausanne. En 1925, il refusa de contracter avec l'Angleterre les engagements de Socarno. Et on pourrait énumérer ainsi toute une série de faits significatifs, aboutissement naturel de cette poussée de notre Dominion vers l'indépendance.

Une après l'autre les Conférences Impériales reflétaient bien cet état de choses. La Conférence de 1926, par exemple, reconnaissait que "tous les gouvernements de l'Empire ont un droit égal d'engager des négociations, de les conclure, et même de les signer, au nom du roi, des traités avec des puissances étrangères". En 1928, se consacrait ce droit du Canada à la représentation diplomatique séparée, par l'ouverture de deux légations, en France et au Japon.

Et c'est à la suite de tous ces faits, de tous ces précédents transformés en coutumes, que le Canada a acquis une certaine indépendance. A un tel point qu'il faut reconnaître que pour autant qu'en droit anglais, la coutume a force de loi, le Canada est indépendant en droit. Car au point de vue souveraineté externe active, le Canada n'a jamais été lié à l'Angleterre par des lois explicites. Il n'était lié que par la coutume, et par son allégeance au roi d'Angleterre", affirmée dans la Constitution de 1867.

Mais la coutume devait encore se charger de faire disparaître ce dernier lien. Depuis quelques années déjà, le roi d'Angleterre est devenu le roi du Canada. Celui-ci, vis-à-vis de l'Angleterre devient par là délivré de tout lien, en pratique comme en théorie.

Malgré cette indépendance vis-à-vis de l'Angleterre, le Canada est quand même resté lié à l'Empire Britannique. Tous les textes ayant trait aux rapports de notre Dominion à l'Empire sont en effet explicites à ce sujet. Partout, on retrouve la formule "within the British Empire", au sein de l'Empire Britannique. Le Rapport Balfour de 1926, par exemple, tout en considérant les Dominions comme des groupements autonomes, affirme pourtant qu'ils le sont "dans le cadre de l'Empire Britannique".

Et pour inclure dans une formule notre position vis-à-vis des rapports entre le Canada et les autres pays, vis-à-vis de sa souveraineté externe, passive et active, nous dirons que: "Le Dominion du Canada est autonome en fait, non en droit, et indépendant en droit et en fait, au sein de l'Empire Britannique".