

JEAN-JACQUES ROUSSEAU ET LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Guillaume Bacot

Editions Picard | *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*

2002/1 - N° 15
pages 45 à 61

ISSN 1266-7862

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-histoire-des-idees-politiques-2002-1-page-45.htm>

Pour citer cet article :

Bacot Guillaume, « Jean-Jacques Rousseau et la procédure législative »,
Revue Française d'Histoire des Idées Politiques, 2002/1 N° 15, p. 45-61.

Distribution électronique Cairn.info pour Editions Picard.

© Editions Picard. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU ET LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

par Guillaume BACOT*

Rousseau oppose clairement deux façons différentes d'établir les lois : le procédé par lequel un peuple nouveau est doté de sa première législation, et les modifications ultérieures de cette législation initiale. Cette distinction ressemble à celle qui est faite couramment aujourd'hui entre pouvoir originaire et pouvoir dérivé, mais elle ne la recouvre pas vraiment. Si la compétence initiale est bien une compétence constituante, elle constitue le peuple lui-même en tant que tel, et pas seulement les pouvoirs publics ou les institutions fondamentales de l'État : il s'agit donc ici d'établir déjà un ensemble complet de législation et pas seulement la loi constitutionnelle. En outre, les changements qui pourraient lui être apportés par la suite impliquent toujours une décision du peuple souverain qui, ne pouvant jamais selon Rousseau déléguer sa compétence législative, doit continuer à l'exercer directement, bien que ce ne soit pas exactement selon les mêmes modalités.

On ne peut guère s'étendre sur la procédure fondatrice, tout au moins du point de vue juridique. On sait que Rousseau a recours à son fameux législateur, personnage providentiel et inspiré qui survient dans des circonstances extraordinaires – au demeurant difficiles à préciser¹ – pour soumettre à l'adhésion des citoyens un système de législation cohérent et parfaitement adapté à leur situation spécifique. Il y a là une alchimie mystérieuse, où se rencontrent le génie d'un homme et les aspirations d'un peuple, qui défie

* Guillaume Bacot est professeur de droit public à l'Université de Cergy-Pontoise.

1. « Il est pour les nations comme pour les hommes un temps de maturité qu'il faut attendre avant de les soumettre à des lois ; mais la maturité d'un peuple n'est pas toujours facile à connaître et si on la prévient l'ouvrage est manqué » (*Du Contrat social*, L. II, ch. VIII, p. 346).

N.B. : sauf précision contraire la pagination est toujours indiquée dans l'édition Lefèvre de 1839.

l'analyse. Malgré les exemples historiques qu'il prétend donner, et bien qu'il n'aurait manifestement pas répugné à jouer personnellement ce rôle en Corse ou en Pologne, Rousseau se garde bien de préciser comment concevoir concrètement l'intervention de ce législateur. Il est d'ailleurs le premier à reconnaître que, sous réserve dans une certaine mesure de l'exemple de Calvin à Genève, ce genre de fondations quasi divines n'a plus cours dans les sociétés modernes où on ne voit pratiquement « que des États mal constitués dès leur origine »².

Reste alors la procédure qui sert à modifier la législation déjà en vigueur et qui sera seule étudiée ici. Il importe cependant au préalable de ne pas oublier que celle-ci doit de toute façon demeurer peu usitée, dans la perspective de Rousseau pour qui la tâche du pouvoir législatif n'est pas tant de faire des lois nouvelles, que de veiller au maintien de celles qui existent et de bien surveiller en particulier à cette fin les titulaires du pouvoir exécutif³. Cela est vrai bien évidemment quand les lois ont été initialement conçues par l'un de ces grands législateurs qui en a assuré la perfection ; mais cela est vrai dans une très large mesure même quand il n'en a pas été ainsi, tant sont faibles pour Rousseau les espoirs de régénération d'une législation déficiente⁴. Néanmoins, le cas échéant, il faut distinguer l'application de cette procédure législative dans les petites cités constituées sur le modèle antique, où tout le peuple peut s'assembler pour approuver les lois, et la situation des grands États modernes qui implique des régimes représentatifs. Seule la première permet l'instauration d'une république parfaitement conforme à l'idéal de Rousseau ; mais seule la seconde est susceptible de quelque application contemporaine.

I. LA RÉPUBLIQUE

La loi, expression de la volonté générale, doit nécessairement pour Rousseau être approuvée par l'ensemble des citoyens : « la puissance législative

2. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, p. 392. Cf. aussi *idem*, L. IV, ch. IV, p. 398 ; *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. II, p. 430 et ch. VII, p. 447 ; *Histoire du gouvernement de Genève*, Pléiade, t. V, p. 499.

3. « Le pouvoir législatif consiste en deux choses inséparables : faire les lois et les maintenir ; c'est-à-dire avoir inspection sur le pouvoir exécutif » (*Lettres écrites de la montagne*, lettre VII, p. 651).

4. « Quand une fois les coutumes sont établies et les préjugés enracinés, c'est une entreprise dangereuse et vaine de vouloir les réformer » (*Du Contrat social*, L. II, ch. VIII, p. 345) ; ou encore : « les bonnes lois en font faire de meilleures, les mauvaises en amènent de pires » (*ibidem*, L. III, ch. XV, p. 385).

appartient au peuple, et ne peut appartenir qu'à lui »⁵. Comme dans cette « déclaration de la volonté générale, le peuple ne peut avoir des représentants, parce qu'il lui est impossible de s'assurer qu'ils ne substitueront point leurs volontés aux siennes »⁶, le seul régime légitime, auquel le *Contrat social* réserve le nom de république, est celui où le peuple assemblé se prononce sur les lois. C'est que « le peuple soumis aux lois en doit être l'auteur »⁷, car ainsi en obéissant aux lois il n'obéit qu'à sa propre volonté, de telle sorte que « chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant »⁸. Cependant, si pour Rousseau « toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle »⁹, le rôle de celui-ci dans la procédure législative doit se limiter à cette seule ratification, ainsi qu'il le précise dans un court passage du *Contrat social* :

« J'aurais ici bien des réflexions à faire sur le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté ; droit que rien ne peut ôter aux citoyens ; et sur celui d'opiner, de proposer, de deviser, de discuter, que le gouvernement a toujours grand soin de ne laisser qu'à ses membres ; mais cette importante matière demanderait un traité à part, et je ne puis tout dire dans celui-ci »¹⁰.

Rousseau n'a jamais écrit ce traité spécial, mais il a donné dans les *Lettres écrites de la montagne* quelques définitions qui éclairent en partie sa pensée, car elles ne correspondent pas toujours exactement au sens commun : « délibérer, c'est peser le pour et le contre ; opiner, c'est dire son avis et le motiver ; voter, c'est donner son suffrage quand il ne reste plus qu'à recueillir les voix »¹¹. Ces définitions doivent être rapprochées d'un autre passage du *Contrat social* selon lequel « si, quand le peuple suffisamment informé délibère, les citoyens n'avaient aucune communication entre eux, du grand nombre de petites différences résulterait toujours la volonté générale »¹². La combinaison de ces textes montre que, pour Rousseau, la délibération n'est pas un acte collectif de confrontation d'idées mais, comme le vote, un acte individuel par lequel chaque citoyen se prononce après avoir entendu les divers arguments, selon le jugement de sa conscience qui lui donne « le sceau de l'assentiment intérieur dans le silence des passions »¹³.

5. *Du Contrat social*, L. III, ch. I, p. 354. Cf. aussi *idem*, L. II, ch. VI, p. 341.

6. *Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 484-485. Cf. aussi *Du Contrat social*, L. II, ch. I, p. 330-331 et L. II, ch. VII, p. 343.

7. *Du Contrat social*, L. II, ch. VI, p. 341.

8. *Du Contrat social*, L. I, ch. VI, p. 323. Cf. aussi *idem*, L. II, ch. VI, p. 340 ; *Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 484 et 492.

9. *Du Contrat social*, L. III, ch. XV, p. 385. Cf. aussi *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, p. 117.

10. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, p. 393. Cf. aussi *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, p. 117.

11. *Lettres écrites de la montagne*, lettre VII, p. 657.

12. *Du Contrat social*, L. II, ch. III, p. 333.

13. *Rêveries du promeneur solitaire*, troisième promenade, p. 746. Cf. aussi *Discours sur les sciences et les arts*, p. 25 ; *Lettres morales*, Pléiade, t. IV, p. 1108 et 1111.

Dans toute la rigueur de ces principes, les citoyens devraient être privés de tout rôle actif dans les assemblées ; non seulement ils ne devraient pas avoir l'initiative des lois, mais ils ne devraient pas même pouvoir participer à leur discussion, et ils devraient se contenter d'écouter en silence les explications de leurs gouvernants pour se former leurs jugements personnels avant de voter. Mais il ne semble pas que Rousseau soit si exigeant. Comme il craint avant tout qu'il se forme « des associations partielles aux dépens de la grande », « il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que chaque citoyen n'opine que d'après lui »¹⁴, mais nullement que chacun soit nécessairement empêché de donner son avis. D'ailleurs, Rousseau admettait manifestement l'existence de débats au sein ou en dehors des assemblées populaires¹⁵. Il pensait même que les citoyens, en tant que membres du souverain, devraient toujours avoir le droit de présenter leurs propositions de loi, pourvu que les magistrats puissent seuls décider de les soumettre à la discussion¹⁶. Ce qui semble vrai pour Rousseau, c'est que le pouvoir exécutif devrait garder le contrôle de toutes les initiatives, y compris celui des amendements, et rester maître de tout le déroulement des débats.

Si Rousseau attribuait ainsi cette maîtrise au gouvernement, au sens étroit où il l'entend, c'est parce qu'il se méfiait au plus haut point des assemblées populaires. Pour lui, « une grande troupe formée en tumulte peut faire beaucoup de mal. Dans une assemblée nombreuse, quoique régulière, si chacun peut dire et proposer ce qu'il veut, on perd beaucoup de temps à écouter des folies, et l'on peut être en danger d'en faire »¹⁷. Mais il y a aussi une autre raison, plus profonde que cette simple question de police des grandes assemblées, qui rend nécessaire aux yeux de Rousseau le contrôle de l'élaboration des lois par l'exécutif. C'est que la masse du peuple en serait parfaitement incapable, si elle n'était pas guidée dans l'exercice de sa souveraineté et protégée contre l'influence des démagogues qui la trompent (d'autant plus qu'il ne s'agit pas de concevoir de bonnes lois dans l'abstrait, tâche relativement facile, mais une législation adaptée à des circonstances propres, ce qui est autrement plus complexe à apprécier)¹⁸.

14. *Du Contrat social*, L. II, ch. III, p. 334.

15. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, II et IV, p. 392, 393 et 404 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettre VII, p. 641 et 656 ; *Lettre à d'Alembert*, p. 91.

16. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, p. 393 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettres VIII et IX, p. 668, 669 et 692.

17. *Lettres écrites de la montagne*, lettre VII, p. 653. Cf. aussi, *idem*, lettre IX, p. 692 et 694. Cette méfiance concerne d'ailleurs toutes les assemblées nombreuses, même représentatives : cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 453 et 455.

18. Cf. *Lettre à d'Alembert*, p. 55 ; *De l'Économie politique*, p. 225 ; lettre du 26 juillet 1767 à M. le marquis de Mirabeau, *Correspondance*, t. II, p. 306 ; *Du Contrat social*, L. II, ch. III, p. 333 et L. IV, ch. I, p. 392.

« De lui-même le peuple veut toujours le bien, mais de lui-même il ne le voit pas toujours. La volonté générale est toujours droite, mais le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé. Il faut lui faire voir les objets tels qu'ils sont, quelquefois tels qu'ils doivent lui paraître, lui montrer le bon chemin qu'elle cherche, la garantir de la séduction des volontés particulières, rapprocher à ses yeux les lieux et les temps, balancer l'attrait des avantages présents et sensibles, par le danger des mots éloignés et cachés »¹⁹.

Ce sont déjà ces raisons qui nécessitaient selon Rousseau l'intervention d'un législateur d'exception pour constituer une cité nouvelle. Certes, une fois établies, ces premières institutions sont censées transformer les mentalités et donner au peuple un « esprit social » qui le rend capable « de goûter les saines maximes de la politique et suivre les règles fondamentales de la raison de l'État »²⁰. Néanmoins elles ne suffisent pas à le dispenser par la suite de dirigeants avisés, car « jamais on ne corrompt le peuple, mais souvent on le trompe »²¹ ; qui plus est, passé les premiers temps marqués encore par des mœurs d'une grande simplicité, les raffinements croissants de la vie sociale multiplient les occasions de l'abuser²². C'est pourquoi il convient de réserver la direction de la procédure législative à l'exécutif, c'est-à-dire aux membres les plus éclairés de la nation et les plus aptes à mesurer convenablement la nécessité de lois nouvelles. Rousseau a toujours préconisé, en effet, que le gouvernement au sens strict soit confié à ce qu'il appelle une aristocratie élective, en sorte que « les plus sages gouvernent la multitude »²³. L'aristocratie héréditaire est bien pour lui « le pire de tous les gouvernements », car celle-ci tend nécessairement à faire prévaloir son intérêt de classe sur l'intérêt général ; mais l'élection est au contraire un « moyen par lequel la probité, les lumières, l'expérience, et toutes les autres raisons de préférence et d'estime publique, sont autant de nouveaux garants qu'on sera sagement gouverné »²⁴.

La combinaison de l'initiative aristocratique du gouvernement et de la ratification démocratique de l'assemblée du peuple permet, ainsi, que « des lumières publiques résulte l'union de l'entendement et de la volonté dans le corps social »²⁵. Mais il ne faut pas en conclure que Rousseau entend réaliser un système de compétence mixte : « la souveraineté n'étant que l'exercice

19. *Du Contrat social*, L. II, ch. VI, p. 341.

20. *Du Contrat social*, L. II, ch. VII, p. 344.

21. *Du Contrat social*, L. II, ch. III, p. 333. Cf. aussi *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 450.

22. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I.

23. *Du Contrat social*, L. III, ch. V, p. 365. Cf. aussi *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, p. 118 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettre III, p. 635 et 636 ; lettres du 30 mai 1762 à M. Moulou, du 24 juillet 1762 à M. Marcet et du 31 janvier 1767 à M. d'Ivernois, *Correspondance*, t. I, p. 372 et 401, t. II, p. 261.

24. *Du Contrat social*, L. III, ch. V, p. 364 et 365. Cf. aussi *idem*, L. III, ch. X, p. 378.

25. *Du Contrat social*, L. II, ch. VI, p. 341.

de la volonté générale »²⁶ et « la loi n'étant que la déclaration de la volonté générale »²⁷, il est clair que le pouvoir législatif réside entièrement et uniquement pour lui dans la volonté souveraine du peuple. Les conceptions actuelles tendent à mettre sur un même plan l'organe qui a le monopole de l'initiative et celui dont le consentement est nécessaire : ces attributions sont jugées équivalentes et même réversibles, puisqu'il faut en définitive obtenir leur commun accord pour prendre une décision. Mais ce n'était pas le point de vue de Rousseau : l'initiative, simple acte préparatoire sans effet juridique par lui-même, n'a aucune commune mesure avec le vote de la loi qui demeure le seul acte de souveraineté ; le rôle des élus du peuple doit être comparé ici à celui des conseillers choisis et révoqués par le roi qui n'ont jamais empêché que la monarchie demeure absolue. Cette initiative gouvernementale empiète d'autant moins sur la compétence législative du peuple, que celui-ci en serait lui-même le plus souvent incapable, sauf à tomber sous la coupe de quelque démagogue²⁸ ; loin de constituer un obstacle à sa souveraineté, elle est au contraire un préalable qui en permet l'exercice. Néanmoins, Rousseau ne cache pas que ce contrôle de l'initiative par l'exécutif est indissociable de son souci d'entraver les modifications et la multiplication des lois.

Comme un peuple qui a été institué grâce à l'intervention d'un grand législateur est supposé jouir d'une législation idéale, il n'y a guère de raisons de la modifier en dehors de quelques rares changements de circonstances. Même dans les autres cas, Rousseau croit volontiers que l'ancienneté des lois tend à prouver leur qualité et qu'il y a de toute façon peu d'espoir de les améliorer²⁹. Aussi craint-il toujours qu'une modification dans la législation soit le signe avant-coureur d'une décadence au demeurant inéluctable à terme et qu'il s'agit surtout de retarder le plus longtemps possible : dans cette perspective, « tout ce que la sagesse humaine peut faire, est de prévenir les changements »³⁰. Ceci semble contredire les nombreuses affirmations du *Contrat social* selon lesquelles « il est contre la nature du corps politique que le souverain s'impose une loi qu'il ne puisse enfreindre »³¹, ou « il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir »³², ou encore « un peuple est toujours le maître de changer ses lois, même les meilleures »³³. Mais en

26. *Du Contrat social*, L. II, ch. I, p. 330.

27. *Du Contrat social*, L. III, ch. XV, p. 386. Cf. aussi *idem*, ch. XII, p. 381.

28. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, p. 792 et L. II, ch. III, p. 333.

29. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. XI, p. 381 ; *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, p. 116 et 117 ; *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 447 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettre VIII, p. 669 ; ainsi que les références de la note 4.

30. *Lettre à d'Alembert*, p. 62. Cf. aussi *Lettres écrites de la montagne*, lettre IX, p. 691 et 692.

31. *Du Contrat social*, L. I, ch. VII, p. 325. Cf. aussi *idem*, L. III, ch. XI, p. 381 ; *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VI, p. 445.

32. *Du Contrat social*, L. II, ch. I, p. 331. Cf. aussi *Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 485.

33. *Du Contrat social*, L. II, ch. XII, p. 353.

réalité, comme le dit par ailleurs Rousseau, « cette circonspection est une maxime de politique et non pas une règle de droit »³⁴ : le peuple souverain a bien toujours le droit de modifier ses lois, même les plus fondamentales ; mais il a tout intérêt à déléguer à l'exécutif le contrôle de l'initiative, tout au moins dans une très large mesure, afin que l'exercice de sa propre puissance soit « sagement tempéré ».

Certes, il se pourrait qu'un gouvernement, même élu, abuse de cette compétence à son seul profit et empêche ainsi la volonté générale de s'exprimer³⁵. Ce risque est d'autant plus vraisemblable que Rousseau situe précisément toujours dans les usurpations dont se rendent coupables les titulaires de l'exécutif, la cause inévitable de la dégénérescence et de la mort ultime de tout corps politique³⁶. Cependant, si le peuple n'est pas satisfait de l'usage que ses mandataires font du droit d'initiative, rien ne l'empêche de les changer, car il ne faut pas oublier « que les dépositaires de la puissance exécutive ne sont point les maîtres du peuple mais ses officiers, qu'il peut les établir et les destituer quand il lui plaît »³⁷, c'est-à-dire lors d'élections qui devraient normalement demeurer annuelles. Rousseau a cependant prévu l'hypothèse qu'il réproche, où un gouvernement serait parvenu à se rendre héréditaire et pourrait ainsi se maintenir indéfiniment au pouvoir contre la volonté du peuple, en bloquant toute initiative législative qui remettrait en cause ce statut privilégié : pour prévenir ce danger, il prévoit des assemblées populaires qui pourraient se réunir périodiquement, sans nécessiter de convocation de l'exécutif, et qui décideraient alors exceptionnellement de leur propre initiative de maintenir ou de modifier la forme de gouvernement en vigueur³⁸. Cette seule dérogation constitue une précaution suffisante pour garantir que le peuple ne sera jamais empêché longtemps de faire prévaloir en dernier ressort sa volonté souveraine.

C'est dans cette perspective, semble-t-il, qu'il faut comprendre certains passages des *Lettres écrites de la montagne* qui peuvent surprendre de prime abord, par rapport aux théories du *Contrat social*. Rousseau y considère que le monopole de l'initiative attribuée au gouvernement et le veto exercé sur les lois adoptées par l'assemblée ont des effets comparables. Il qualifie également l'un et l'autre de « droit négatif » contre le risque d'erreur du peuple et ne s'oppose pas à l'idée d'introduire dans les institutions républicaines de

34. *Du Contrat social*, L. III, ch. XVIII, p. 390. Cf. aussi *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, p. 115 à 118.

35. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. V, p. 365 et ch. XVIII, p. 390 et 391.

36. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. X et XI ; *Lettres écrites de la montagne*, lettres VII et VIII, p. 642 et 666 ; *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 449.

37. *Du Contrat social*, L. III, ch. XVIII, p. 390. Cf. aussi *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, p. 118.

38. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. XVIII, p. 391 et aussi ch. XIII, p. 382, ainsi que ch. V, p. 365 en note ; *Lettres écrites de la montagne*, lettres VII et VIII, p. 653 et 661.

Genève un veto sur le modèle de celui du roi d'Angleterre³⁹. Sans aller jusqu'à prétendre que le veto de l'exécutif pourrait remplacer sans aucun inconvénient son monopole de l'initiative des lois, Rousseau soutient tout au moins qu'il ne porterait pas non plus atteinte à cette souveraineté de l'assemblée des citoyens qu'il ne cesse pas de défendre⁴⁰. Or, compte tenu de ce qui précède, on pourrait penser qu'un tel veto contre la volonté exprimée du peuple constitue cette fois un véritable dessaisissement de sa souveraineté au profit de celui qui l'exerce. Mais, on doit remarquer que le droit de veto dans une république demeure limité, comme celui d'initiative, par la subordination de leurs titulaires : si ceux-ci en abusent, ou même s'ils en usent seulement d'une façon qui ne lui conviendrait pas, le peuple peut toujours faire prévaloir sa souveraineté en les révoquant, ou même en modifiant les règles constitutionnelles en la matière. C'est là une différence qui demeure fondamentale avec le veto d'un monarque comme le roi d'Angleterre, qui est héréditaire et qui peut s'opposer à la modification de son propre statut.

Non seulement Rousseau répugne ainsi à changer les lois existantes, mais il veut aussi éviter que se multiplient les lois nouvelles. Prenant modèle sur la simplicité des cités antiques et aujourd'hui sur les mœurs rustiques des cantons suisses, il estime même que les lois devraient être si peu nombreuses que chaque citoyen puisse les connaître par cœur⁴¹ : « un État ainsi gouverné a besoin de très peu de lois, et à mesure qu'il devient nécessaire d'en promulguer de nouvelles, cette nécessité se voit universellement »⁴². Si le moindre doute subsiste Rousseau recommande l'abstention, car mieux vaut se passer d'une bonne loi que prendre le risque d'en adopter de mauvaises⁴³. La multiplication des lois est pour lui en définitive un signe certain de décadence politique, car elle prouve que la volonté générale commence à s'obscurcir et que « l'on fait passer fausement sous le nom de lois des décrets iniques qui n'ont pour but que l'intérêt particulier »⁴⁴ ; aussi se veut-il péremptoire : « si l'on me demandait quel est le plus vicieux de tous les peuples, je répondrais sans hésiter que c'est celui qui a le plus de lois »⁴⁵. Le langage de Rousseau n'est pas différent ici de celui que tiendra bientôt Burke en réaction contre ceux qui passaient pour ses disciples :

39. Cf. *Lettres écrites de la montagne*, lettre IX, p. 692, 697 et 713.

40. Cf. *Lettres écrites de la montagne*, lettres VII et VIII, p. 641, 650 à 655 et 668.

41. Cf. *Lettre à M. Grimm*, p. 38 ; *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. X, p. 470 à 472 ; *Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 492 à 497.

42. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, p. 392.

43. « Si les hommes pouvaient connaître combien il leur est plus dangereux de se tromper qu'il ne leur est utile de savoir ils recevraient avec moins d'avidité les leçons des philosophes » (*Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 516). Cf. aussi *Préface d'une seconde lettre à Bordes*, Pléiade, t. III, p. 105 ; *Discours sur les sciences et les arts*, seconde partie, p. 14.

44. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, p. 393. Cf. aussi *Émile*, L. V, p. 580.

45. *Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 493.

« Il faut éviter autant qu'il se peut de rien innover, les avantages des lois nouvelles sont presque toujours moins sûrs que les dangers n'en sont grands, la plupart des abus perdent en vieillissant leur malignité et ne deviennent enfin des usages. Les meilleures lois au contraire ont presque toujours dans leur nouveauté, je ne sais quelle violence qui les rend incommodes. Un nouveau joug n'est jamais facile à porter (au lieu que celui qu'on a toujours porté se sent à peine). L'aversion des nouveautés est donc toujours bien fondée et le gouvernement fait très bien d'apporter un grand obstacle à leur établissement »⁴⁶.

On prend trop souvent pour des clauses de style et de pures précautions oratoires les affirmations que « ce que chacun aliène par le pacte social de sa puissance, de ses biens, de sa liberté, c'est seulement la partie de tout cela dont l'usage importe à la communauté » et que « le souverain de son côté ne peut charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté »⁴⁷. En réalité, il est clair que pour Rousseau les citoyens, qui se sont d'abord associés pour garantir leur sûreté et leur propriété personnelles, ne sauraient avoir, de leur propre initiative, l'idée de renoncer à une part de ce qui leur reste d'autonomie individuelle, pour se soumettre aux contraintes de règles communes supplémentaires, sans que la nécessité en soit particulièrement évidente ou qu'ils se soient laissés abuser par quelque démagogue, car « faire de chaque acte de sa volonté une loi particulière est bien plus commode que de suivre des lois générales, quand même on en serait soi-même l'auteur »⁴⁸. Or, cette nécessité de règles communes ne peut être qu'extrêmement réduite dans une conception sociale qui prétend s'inspirer des modes de vie isolés et autarciques des paysans et des artisans des montagnes helvétiques⁴⁹. Aussi on ne saurait trop rappeler à cet égard la perspective essentiellement libérale et si fréquemment méconnue de Rousseau :

« Il faut distinguer les moyens que les particuliers employent à tâcher de se rendre heureux, chacun selon son caractère et ses inclinations, de ceux que le corps de la société peut mettre en usage dans ce même but. Car, comme la société ne peut prévoir ni satisfaire les différents désirs de ceux qui la composent, elle ne se charge point de ce soin mais seulement de pourvoir à la défense et à la sûreté commune et, à l'égard de la subsistance, de mettre les particuliers à portée de pourvoir par eux-mêmes à leurs besoins »⁵⁰.

46. *Lettres écrites de la montagne*, Notes et variantes, Pléiade, t. III, p. 1696.

47. *Du Contrat social*, L. II, ch. IV, p. 334 et 335.

48. *Lettres écrites de la montagne*, lettre IX, p. 692. Cf. aussi *idem*, lettre VII, p. 652 ; *Du Contrat social*, L. I, ch. IX, p. 329 ; L. II, ch. III et VII, p. 333 et 334 ; L. IV, ch. I, p. 392 ; *Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 483, 486 et 540 ; *Notes sur « De l'Esprit » d'Helvetius*, Pléiade, t. IV, p. 1126 ; *De l'Économie politique*, p. 234 et 235.

49. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. XIII, p. 383 ; L. IV, ch. I, p. 392. Cf. aussi *Lettre à d'Alembert*, p. 50 ; *Projet de Constitution pour la Corse*, Pléiade, t. III, p. 914 et 915.

50. *Fragments politiques*, Pléiade, t. III, p. 523. Cf. aussi *De l'Économie politique*, p. 240.

Cette stabilité et cette limitation de la législation sont aussi le fruit des règles de majorité préconisées par Rousseau⁵¹. En exigeant des majorités plus ou moins qualifiées selon l'importance des questions débattues, il permet éventuellement qu'une loi soit maintenue en vigueur alors que la majorité simple s'y oppose, ou que celle-ci soit empêchée de faire adopter une loi supplémentaire. Mais il ne s'agit là encore simplement que des « formalités requises pour distinguer un acte régulier et légitime d'un tumulte séditieux, et la volonté de tout un peuple des clameurs d'une faction »⁵². Il n'est pas question de prendre ainsi une décision opposée au vœu de la majorité, mais seulement de suspendre cette décision tant qu'une discussion plus approfondie n'a pas permis de convaincre un plus grand nombre de citoyens de sa pertinence ; cependant, quand l'urgence impose un choix immédiat, Rousseau précise bien qu'il convient alors de s'en remettre à cette majorité simple. La majorité, quelle qu'elle soit, n'est pas en effet la puissance souveraine, mais uniquement un critère nullement infaillible de la volonté générale essentiellement commune à tous⁵³. En requérant des majorités qualifiées Rousseau entend juste augmenter la probabilité de connaître sans erreur cette volonté : loin de s'opposer ainsi à la souveraineté du peuple, il ne fait que présumer que sa volonté n'a pas changé tant qu'on n'en a pas une certitude suffisante.

Toutes les règles de procédure préconisées par Rousseau servent à garantir que la loi sera bien l'expression de la volonté générale commune à tous. Les règles relatives à l'initiative doivent permettre qu'« une multitude aveugle qui souvent ne sait ce qu'elle veut »⁵⁴ prenne sa décision. Les règles relatives à la majorité doivent permettre de savoir quelle est cette décision. Mais, si la volonté générale est bien établie, « le bien commun se montre partout avec évidence » et l'unanimité se fait facilement sur les lois : « le premier qui les propose ne fait que dire ce que tous ont déjà senti »⁵⁵. A l'inverse, la difficulté à former une majorité importante introduit un doute, non seulement sur la manifestation, mais aussi sur l'existence même de la volonté générale : « plus le concert règne dans les assemblées, c'est-à-dire plus les avis approchent de l'unanimité, plus aussi la volonté générale est dominante ; mais les longs débats, les dissensions, le tumulte, annoncent l'ascendant des intérêts particuliers et le déclin de l'État »⁵⁶. Dès lors, si « on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple »⁵⁷, le paradoxe est que « ceci suppose, il est vrai, que tous les caractères de la volonté générale sont encore

51. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. II ; *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. IX.

52. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. XVIII, p. 390.

53. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. II, p. 394 et 395 ; *De l'économie politique*, p. 247.

54. *Du Contrat social*, L. II, ch. VI, p. 341.

55. *Du Contrat social*, L. IV, ch. I, p. 392.

56. *Du Contrat social*, L. IV, ch. II, p. 393.

57. *Du Contrat social*, L. II, ch. VII, p. 343.

dans la pluralité ». Or Rousseau ne donne aucun moyen d'en avoir la certitude, ce qui en définitive importe peut-être assez peu, puisque de toute façon pour lui, « quand ils cessent d'y être, quelque parti qu'on prenne il n'y a plus de liberté »⁵⁸.

II. LES RÉGIMES REPRÉSENTATIFS

A première vue, à s'en tenir à la lecture du *Contrat social*, Rousseau exclut radicalement le recours à des représentants, tout au moins en ce qui concerne le domaine législatif : « le souverain n'ayant d'autre force que la puissance législative n'agit que par des lois, et ces lois n'étant que des actes authentiques de la volonté générale, le souverain ne saurait agir que quand le peuple est assemblé »⁵⁹. Comme dans les grands États modernes il est impossible de réunir le peuple entier sur la place publique, Rousseau était amené à en conclure qu'aujourd'hui « très peu de nations ont des lois »⁶⁰. Pourtant, à y regarder de plus près, cette condamnation des régimes représentatifs ne paraît pas si catégorique. Le *Contrat social* concédait par exemple que le peuple anglais restait encore libre au moment où il élisait les membres du parlement, ce qui signifie qu'il exerçait alors sa souveraineté, quoiqu'il ne fût pas réuni en un seul lieu et que ce ne fût pas pour voter les lois⁶¹. Plus loin, l'ouvrage explique, sans rien trouver à redire et en y reconnaissant même certains avantages, que les différentes parties du peuple romain pouvaient ne pas être assemblées le même jour pour donner leurs suffrages⁶². Surtout, Rousseau n'hésitait pas à soutenir que la Corse « est encore en Europe un pays capable de législation »⁶³, bien que celle-ci soit déjà manifestement trop étendue pour permettre une assemblée de tous les citoyens. Ces différents indices recevront une confirmation éclatante dans les *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, qui indiquent que les lois y demeurent « l'expression de la volonté générale », alors que la procédure législative était entièrement représentative dans cet État⁶⁴. Rousseau avait d'ailleurs donné depuis longtemps les lignes directrices d'une attitude qu'il n'abandonnera jamais complètement :

« Comment, me dira-t-on, connaître la volonté générale dans le cas où elle ne s'est point expliqué ? Faudra-t-il assembler toute la nation à chaque

58. *Du Contrat social*, L. IV, ch. II, p. 395 ; cf. aussi *idem*, ch. I, p. 393.

59. *Du Contrat social*, L. III, ch. XII, p. 381. Cf. aussi *idem*, ch. I et XV, p. 354 et 386 ; *Manuscrit de Genève*, édition Dreyfus-Brisac, p. 284.

60. *Du Contrat social*, L. III, ch. XV, p. 386. Cf. aussi *Émile*, L. V, p. 580.

61. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. XV, p. 385.

62. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. IV, p. 404.

63. *Du Contrat social*, L. II, ch. X, p. 351.

64. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 456.

événement imprévu ? Il faudra d'autant moins l'assembler, qu'il n'est pas sûr que sa décision fût l'expression de la volonté générale ; que ce moyen est impraticable dans un grand peuple, et qu'il est rarement nécessaire quand le gouvernement est bien intentionné : car les chefs savent assez que la volonté générale est toujours pour le parti le plus favorable à l'intérêt public, c'est-à-dire le plus équitable ; de sorte qu'il ne faut qu'être juste pour s'assurer de suivre la volonté générale »⁶⁵.

De fait, compte tenu de la place extrêmement réduite assignée par Rousseau aux débats entre les citoyens au sein des assemblées, on peut se demander s'il est absolument indispensable de les réunir tous en même temps et en un même lieu pour exercer leur souveraineté. Si, de plus, la majorité demeure un critère imparfait d'une volonté générale par essence unanime, on peut se demander s'il est bien nécessaire que tous participent au vote des lois. La crainte qu'une assemblée réduite – celle d'une partie du peuple comme celle de ses représentants – cherche à faire prévaloir son intérêt particulier au détriment de l'intérêt général, explique l'insistance du *Contrat social* sur ces dispositions⁶⁶. Mais, si la majorité des citoyens risque aussi de ne constituer qu'une association partielle d'intérêts particuliers, elle peut également ne donner qu'une représentation erronée de la volonté générale. La différence est alors plus de degré que de nature avec les institutions représentatives proprement dites, même si la république telle qu'il l'entend demeure sans aucun doute pour Rousseau la meilleure solution quand elle est praticable. Aussi, loin de porter sur ces institutions une condamnation globale et systématique, celui-ci adopte une position beaucoup plus nuancée qui est fonction de leur proximité avec son idéal républicain et de leur plus ou moins grande aptitude à faire néanmoins prévaloir la volonté générale. L'appréciation de Rousseau sur chacun des trois régimes représentatifs dont il a eu principalement l'occasion de parler s'avère ainsi très diverse et établit nettement une graduation qui va de la Pologne à l'Angleterre, en passant par la Corse.

Il existait en Pologne un régime représentatif dont Rousseau ne cache pas les inconvénients : « cela a son mal et son bien, mais le mal l'emporte. Le législateur en corps est impossible à corrompre, mais facile à tromper. Ses représentants sont difficilement trompés, mais aisément corrompus, et il arrive rarement qu'ils ne le soient pas »⁶⁷. Rousseau estime néanmoins que le mandat impératif qui était en vigueur dans ce pays permettait de conjurer efficacement ce danger. Aussi n'hésite-t-il pas à considérer que la loi y demeure bien « l'expression de la volonté générale » et qu'elle oblige légi-

65. *De l'Économie politique*, p. 230. Cf. aussi *Du Contrat social*, L. II, ch. I, p. 331.

66. Cf. *Du Contrat social*, L. II, ch. III et VI, p. 333 et 340 ; L. III, ch. I, p. 354 ; L. IV, ch. I, p. 393 ; cf. aussi *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 456 et 459.

67. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 450.

timement les citoyens (en l'occurrence le seul corps de la noblesse), bien que ceux-ci ne la votent pas personnellement et ne fassent qu'élire des députés⁶⁸.

On doit remarquer cependant que le mandat impératif décrit par Rousseau est assez souple, puisque les représentants peuvent se prononcer de leur propre chef sur les questions qu'il n'a pas prévues et que ceux-ci peuvent même le violer sans que leurs décisions puissent être invalidées. Mais ce mandat doit être accompagné d'autres mesures, pour garantir que les députés resteront toujours en communauté d'esprit avec leurs électeurs et qu'ils ne se laisseront pas corrompre par le gouvernement : élections fréquentes, vote public, compte rendu d'activité...⁶⁹. Ce n'est pas, en effet, uniquement un mandat que rien ne peut contraindre à respecter une fois donné, qui maintient la subordination des mandataires, mais aussi et surtout la crainte d'être ultérieurement sanctionnés et en particulier de ne pas être réélus. Un passage d'une lettre de Rousseau montre très clairement son véritable point de vue à ce sujet :

« Il ne faut pas considérer les élections faites par le peuple par leur effet subséquent, qui n'est rien, mais par leur effet antérieur, qui est tout [...] ce n'est pas à ce qu'on fait après être élu, mais à ce qu'on fait pour être élu, qu'il faut regarder en bonne politique »⁷⁰.

Moyennant ces concessions au régime représentatif, Rousseau reprend exactement en Pologne les différents aspects de la procédure législative exposés dans le *Contrat social*. L'initiative des lois appartient à l'exécutif, c'est-à-dire au roi assisté par le Sénat, qui soumet ses projets aux différentes assemblées électorales que sont les diétines. Rousseau s'attache d'ailleurs à améliorer dans cette perspective la sélection des titulaires de ce droit d'initiative, tout en les faisant dépendre du choix des citoyens⁷¹. Certes, chacune des diétines se voit peut-être reconnu aussi une certaine initiative législative propre ; mais celle-ci ne semble guère pouvoir aboutir sans le concours de l'exécutif, compte tenu du mandat impératif qui implique que le même projet de loi soit d'abord débattu dans toutes les assemblées électorales, avant d'être soumis à leurs députés à la diète⁷². Rousseau applique également ses idées sur la nécessité d'une majorité plus ou moins qualifiée selon l'importance des décisions à prendre. Il conteste de ce point de vue le fameux *liberum veto* qui paralysait traditionnellement la vie politique polonaise ; mais il admet que l'unanimité impliquée par celui-ci soit maintenue, en tant que limite

68. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VI et VII, p. 445 et 456.

69. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 450 à 452 et 459.

70. Lettre du 9 février 1768 à M. d'Ivernois, *Correspondance*, t. II, p. 343. Cf. aussi dans le même sens, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 457.

71. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII et XIV.

72. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 451.

extrême de l'exigence d'une majorité qualifiée, pour l'adoption des lois les plus fondamentales⁷³.

Reste que le régime polonais pose ouvertement une question qui pouvait passer plus inaperçue, quand tous les citoyens s'assemblent pour voter eux-mêmes les lois, et qui est celle de l'égalité de la représentation individuelle. Rousseau semblait bien l'avoir tranchée en principe le plus nettement qui soit, tant dans le *Contrat social*, où il affirme par exemple que chaque citoyen dispose d'une part égale de l'autorité souveraine⁷⁴, que dans les *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, où il soutient que « chaque individu doit avoir sa voix ; nul corps, quel qu'il soit, n'en doit avoir une »⁷⁵. Pourtant son attitude est beaucoup moins claire en pratique. Certes, il condamne très fermement le bicaméralisme et même, quoique de façon plus modérée, la présence de membres de droit au sein d'une assemblée unique, qui permettent l'un comme l'autre à certains citoyens privilégiés d'être sur-représentés lors de l'adoption des lois⁷⁶. Mais, il exposait déjà sans aucune réprobation le système des comices romaines dans lequel la population était très inégalement répartie, en sorte que le vote d'une majorité de centuries pouvait ne représenter qu'une faible minorité de citoyens⁷⁷. Et maintenant, il ne se soucie guère de savoir en Pologne si les diétines élisent un nombre de députés proportionnel à celui de leurs membres. Cependant, cette lacune s'explique peut-être par les ultimes réticences de Rousseau devant un grand État unitaire et par son souci de transformer les diétines en assemblées élémentaires d'une confédération⁷⁸ : une représentation égalitaire de chaque composante, quel que soit le nombre de citoyens qui le compose, peut alors se justifier ; mais elle signifie le refus d'assimiler complètement ce régime représentatif aux institutions d'une petite république.

Quoiqu'il ait soutenu dans le *Contrat social* que la Corse était encore capable de législation, Rousseau n'a pas cru pouvoir proposer dans son *Projet de Constitution pour la Corse* un mandat impératif qui n'y existait pas préalablement comme en Pologne. Dès lors, l'écart s'avère beaucoup plus grand encore avec son idéal républicain et il aurait dû normalement en conclure, en vertu de ses principes, que la volonté générale y serait supplantée par la volonté propre des représentants. Pour Rousseau, en effet, « quand l'autorité suprême est confiée à des députés le gouvernement change et devient aristocratique »⁷⁹, sachant qu'il entend ici le mot gouvernement au sens large et non au sens étroit d'exécutif comme dans le *Contrat social*. Il prétend néan-

73. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. IX.

74. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. I, p. 356.

75. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 456.

76. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII.

77. Cf. *Du Contrat social*, L. IV, ch. IV, p. 401 et 404.

78. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. V et XI, p. 444 et 480.

79. *Projet de Constitution pour la Corse*, Pléiade, t. III, p. 907. Cf. aussi *Du Contrat social*, L. II, ch. I, p. 331 ; L. III, ch. V et XV, p. 364 et 385.

moins maintenir en Corse un « gouvernement mixte » où la souveraineté serait exercée conjointement par les citoyens et par les députés, bien que « le peuple ne s'assemble que par parties » et ne puisse pas imposer ses instructions sur des projets de lois ; c'est que celui-ci y conserve une influence considérable sur les décisions législatives, parce que « les dépositaires de son pouvoir sont souvent changés afin de faire concourir tous les membres de l'État à l'autorité suprême »⁸⁰.

A l'appui de ces propos quelque peu elliptiques, Rousseau renvoie au *Mémoire* que lui avait adressé Buttafuoco. Il semble donc approuver la procédure législative exposée dans ce texte qui prévoyait, soit une initiative de l'exécutif, soit une initiative émanant de l'assemblée elle-même, mais qui impliquait dans ce dernier cas la sanction de l'exécutif. Dans la première hypothèse, compte tenu aussi du caractère électif de l'exécutif corse, on retrouve bien le schéma du *Contrat social*, transposé d'une souveraineté démocratique à une souveraineté mixte. Dans la seconde, on pense plutôt à la sanction que Rousseau aurait accepté d'introduire à Genève dans les *Lettres écrites de la montagne*, mais la situation est assez différente. Dans la république suisse, cette sanction apparaissait surtout comme une précaution nécessaire contre les risques d'une initiative exercée directement par le peuple lui-même, car celui-ci pourrait très facilement être trompé par des démagogues⁸¹. En Corse, il s'agit de représentants élus, « ce qui permet le choix de gens éclairés »⁸², tout autant que pour les membres de l'exécutif. Il y a donc beaucoup moins de raisons de douter de leur aptitude à prendre l'initiative des lois (mis à part les aléas inhérents à toute assemblée nombreuse⁸³). La sanction de l'exécutif semble plutôt motivée alors par le danger que constituerait un cumul sans contrôle de l'initiative et du vote des lois par des députés qui pourraient en abuser et exercer ces compétences à leur seul profit. Dans ces conditions, un veto éventuel – que les citoyens pourraient de toute façon rapidement faire lever s'ils le souhaitent en élisant d'autres gouvernants – sert surtout à maintenir les députés sous l'influence de la volonté générale et à préserver ainsi le caractère mixte de la souveraineté.

En Angleterre, enfin, il n'est plus même question pour Rousseau d'une telle souveraineté mixte. A l'absence de mandat impératif, s'ajoute en effet dans ce pays la durée beaucoup trop longue des législatures : la réforme de 1716 qui a porté celle-ci de trois à sept ans empêche désormais tout véritable contrôle des députés par les citoyens et les abandonne au contraire durant tout ce temps aux pressions constantes de l'exécutif. Les élections constituent dans ces conditions une véritable délégation de souveraineté âprement critiquée par Rousseau : « le peuple anglais pense être libre ; il se trompe fort, il

80. *Projet de Constitution pour la Corse*, Pléiade, t. III, p. 907. cf. aussi, *idem*, p. 908 et 949.

81. Cf. à ce sujet la note 21 ci-dessus.

82. *Projet de Constitution pour la Corse*, Pléiade, t. III, p. 907.

83. Cf. à ce sujet la note 17 ci-dessus.

ne l'est que durant l'élection des membres du parlement »⁸⁴. On aurait pourtant pu penser que la sanction des lois par le monarque, qui lui donne « une si grande puissance pour les protéger »⁸⁵, aurait permis d'empêcher comme en Corse les abus inévitables de représentants qui bénéficient de la même façon de l'initiative législative ; mais, dans le système britannique, ce droit de veto échappe lui aussi au contrôle des électeurs, puisque son titulaire est héréditaire et que cette hérédité ne peut pas être remise en cause sans son propre consentement⁸⁶.

Non seulement l'hérédité permet au roi d'user arbitrairement de son droit de sanction, mais la durée très excessive des mandats lui offre de grandes facilités pour corrompre au moindre coût des députés pour lesquels il dispose de bien des places, à commencer par celles de la Chambre haute. A la longue, et en dépit du contrepoids que constitue l'hérédité des lords, il risque ainsi d'étendre insidieusement son ascendant, au point d'usurper entièrement l'exercice de la souveraineté au détriment des assemblées elles-mêmes⁸⁷. Mais ce processus demeure entravé par les moyens d'action réciproques dont ces dernières bénéficient pour s'opposer aux entreprises du roi et tempérer l'usage de son veto, à savoir l'engagement de la responsabilité des ministres et surtout le vote annuel des impôts⁸⁸. Il en résulte selon Rousseau « un modèle de la juste balance des pouvoirs respectifs »⁸⁹ qui maintient un exercice conjoint de la souveraineté par le roi et les deux chambres. Il peut alors en conclure que le système britannique établit une véritable souveraineté du parlement ainsi entendu, bien que ce ne soit « qu'en vertu de la loi et seulement par attribution et députation »⁹⁰, au préjudice des citoyens qui s'en trouvent dépouillés par l'hérédité de la monarchie et des mandats électifs devenus beaucoup trop longs.

Certes, Rousseau veut bien concéder que les Anglais jouissent encore d'un « reste de leur liberté »⁹¹, parce qu'ils participent toujours de façon ténue à l'exercice de la souveraineté par l'élection épisodique de la chambre des communes. Néanmoins le régime représentatif de la Grande-Bretagne est pour lui bien inférieur à celui de la Corse où un exécutif électif et la fréquence des élections préservent une souveraineté mixte, à la fois démocratique et

84. *Du Contrat social*, L. III, ch. XV, p. 385. Cf. aussi *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 450 et 451 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettre IX, p. 697.

85. *Lettres écrites de la montagne*, lettre IX, p. 694.

86. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. XVIII, p. 390 et 391 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettres VII et IX, p. 650 et 699.

87. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII, p. 450 et 457 ; ch. VIII, p. 460 à 465 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettres VII, VIII et IX, p. 642, 666 et 698.

88. Cf. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. IX, p. 465 ; *Lettres écrites de la montagne*, lettre IX, p. 694 et 697.

89. *Lettres écrites de la montagne*, lettre IX, p. 694.

90. *Lettres écrites de la montagne*, lettre VII, p. 650.

91. Lettre du 16 juin 1760 à M. de Bastide, *Correspondance*, t. I, p. 275. Cf. aussi *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, p. 265.

aristocratique, qui combine l'influence des citoyens et de leurs représentants. Mais ces institutions corses ont elles-mêmes une moindre valeur que celles de la Pologne où, malgré les inconvénients d'une monarchie à vie qu'il juge inévitable dans un si grand État⁹², Rousseau pense que les mandats impératifs donnent encore bon espoir de faire prévaloir la volonté générale. Cependant aucun de ces régimes représentatifs n'équivaut à la République de Genève qui demeure pour lui un modèle, sous réserve de multiples dérives et dysfonctionnements qu'il s'attache précisément à dénoncer⁹³, parce que c'est le seul exemple d'un peuple assemblé qui devrait normalement exercer directement sa puissance souveraine⁹⁴.

92. Cf. *Du Contrat social*, L. III, ch. III et VI, p. 362 et 367 ; *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VIII, p. 460.

93. Cf. en particulier, *Lettres écrites de la montagne*, lettres VI et VII, p. 636 et 641.

94. Pour un point de vue sensiblement différent de celui qui a été soutenu ici, on lira avec profit la thèse de Marc Lahmer, *Volonté générale et séparation des pouvoirs chez Jean-Jacques Rousseau*, Université de Paris II, 1998, 767 p. dactylographiées.