

TRAITÉ  
DE  
**SCIENCE POLITIQUE**

PAR  
**GEORGES BURDEAU**

PROFESSEUR HONORAIRE A L'UNIVERSITÉ DE DROIT,  
D'ÉCONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES DE PARIS

TROISIÈME ÉDITION  
(revue et augmentée)

TOME VI

**L'ÉTAT LIBÉRAL  
ET LES TECHNIQUES POLITIQUES  
DE LA DÉMOCRATIE GOUVERNÉE**

**I. - Les assises intellectuelles et sociales - Une interprétation de la liberté. - Etat libéral et libéralisme. - Les sources doctrinales. - La Révolution et la pensée libérale. - Le milieu libéral. - Le peuple absent. - Les forces : individualisme, optimisme, nationalisme. - Les fins : la société et l'Etat, les attributions de l'Etat.**

**II. - Les fondements constitutionnels et les formules gouvernementales de la démocratie gouvernée. Le pouvoir de la nation. Souveraineté et liberté. Consistance de la liberté. Autonomie, sureté, propriété. Les obligations de l'Etat. Le régime de la discussion. Les assemblées. Les autorités gouvernementales.**

P A R I S  
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE  
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS  
20, rue Soufflot (5<sup>e</sup>)

1987

## TABLE DES MATIÈRES

### SIXIÈME PARTIE

<b>L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée</b> .....	9
---	---

1. L'Etat libéral et les institutions constitutionnelles de la démocratie dite classique.

### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

<b>Qu'est-ce que l'Etat libéral ?</b> .....	11
---	----

2. Méthode — 3. Une philosophie de la réussite.

<b>SECTION I. — UNE INTERPRÉTATION DE LA LIBERTÉ</b> .....	15
--	----

4. La coexistence de l'autonomie individuelle et de la liberté politique. — 5. Société civile et société politique .....

<i>§ 1. L'Etat libéral et le libéralisme</i> .....	20
--	----

6. Un moment de l'histoire. — 7. Etat libéral et libéralisme. — 8. La liberté facile. — 9. L'équilibre libéral. — 10. Les deux figures de la conviction libérale.

<i>§ 2. Le rapport politique dans l'Etat libéral</i> .....	31
--	----

11. L'élimination des contingences. — 12. La liberté des Anciens et le liberté des Modernes. — 13. Le règne de la loi, condition de la liberté. — 13<sup>bis</sup>. Le régime de la solitude. — 14. La politique, activité spécialisée. — 15. Conséquences : 1<sup>o</sup> Limitation des possibilités ouvertes à la volonté populaire. — 16. ... 2<sup>o</sup> Les partis politiques. — 17. ... 3<sup>o</sup> La tolérance libérale. — 18. ... 4<sup>o</sup> L'autonomie des gouvernants.

§ 3. <i>L'Etat libéral et la Démocratie</i> .....	48
18 <sup>bis</sup> . Libéralisme, démocratie et Etat libéral. — 19. Premier sens historique de l'idée démocratique. — 20. L'idéal démocratique primitif est dans la liberté, non dans l'exercice du Pouvoir. — 21. La mise en œuvre de la liberté politique par l'Etat libéral. — 22. L'évolution historique des solutions libérales et l'unité foncière du régime de la démocratie gouvernée.	
SECTION II. — L'ÉTAT LIBÉRAL DANS L'ESPACE ET DANS LE TEMPS	66
23. Les racines lointaines de l'Etat libéral.	
§ 1. <i>L'avènement des régimes libéraux</i> .....	68
24. Etats-Unis. — 25. Angleterre. — 26. L'Etat libéral, concession limitée aux exigences démocratiques. — 27. Les monarchies constitutionnelles. — 28. La constitutionnalisation des institutions libérales. — 29. En France. — 30. La Belgique, la Hollande, les Pays Scandinaves. — 31. L'Italie.	
§ 2. <i>Les phases de l'Etat libéral en France</i> .....	80
32. Vue cavalière sur l'évolution de l'Etat libéral. — 33. L'incarnation de la liberté.	
I. La conquête de la liberté .....	84
34. Les résistances à vaincre. — 35. L'union pour la liberté. — 36. La générosité libérale. — 37. L'influence des hommes et du milieu.	
II. L'exploitation de la liberté .....	92
38. Le conservatisme libéral. — 39. L'orléanisme. — 40. La liberté déchirée. — 41. Le rejet de la solution bonapartiste. — 42. L'immobilisme juridique. — 43. Une civilisation du contrat. — 44. L'asservissement du Pouvoir aux intérêts privés. — 45. La défense des situations acquises.	

## TITRE I

<b>Les assises intellectuelles et sociales de l'Etat libéral</b> .....	113
46. Plan.	

CHAPITRE PREMIER

<b>Les sources doctrinales directes de l'Etat libéral</b> .....	115
47. Sources lointaines et sources immédiates.	
SECTION I. — L'INFLUENCE DE LA PENSÉE ÉCONOMIQUE.....	117
48. Libéralisme politique, libéralisme économique. — 49. Influence de la théorie sur les structures constitutionnelles. — 50. Les économistes classiques : théoriciens et doctrinaires. — 51. Les thèmes des théoriciens. — 52. L'esprit de système : Ch. Dunoyer. — 53... Fr. Bastiat. — 54. La pensée économique et la société existante.	
SECTION II. — L'INTERPRÉTATION DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE PAR LA PENSÉE LIBÉRALE.....	131
55. L'évènement et ses interprétations.	
§ 1. <i>L'attitude anglaise</i> .....	133
56. Un accueil favorable. — 57. Mackintosh. Paine. Godwin. — 58. Burke. — 59. Un bilan mitigé.	
§ 2. <i>L'attitude française</i> .....	142
60. La Révolution acceptée. — 61. La Révolution divisée. — 62. La Révolution trahie ? — 63. Le culte de la Révolution. — 64. Le poids de la Révolution.	
SECTION III. — UNE SOURCE AMÉRICAINE.....	160
65. La révolution puritaine. — 66. De la théocratie puritaine au libéralisme critique. — 67. Les droits de l'homme et le pouvoir gouvernemental. — 68. Jefferson et Hamilton on les deux visages de la liberté américaine. — 69. Les fondements de la bonne conscience.	
SECTION IV. — LE RADICALISME ANGLAIS.....	174
70. Une doctrine opportune. — 71. La morale et la politique de Bentham : la liberté. — 72. ... L'égalité. — 73. Stuart Mill ou l'apologie du non-conformisme. — 74. La liberté selon G. Stuart Mill. — 75. H. Spencer et le principe d'individuation. — 76. L'apport de la source anglaise.	

SECTION V. — LES ÉCOLES LIBÉRALES EN FRANCE .....	189
77. L'Etat libéral et les doctrines libérales.	
§ 1. <i>L'école libérale de la résistance au Pouvoir</i> .....	190
78. Diversité des écoles libérales. — 79. Double aspect de la résistance. — 80. La pensée politique renoue les relations avec l'enseignement révolutionnaire. — 81. Benjamin Constant ou l'individualisme absolu. — 82. Les doctrinaires.	
§ 2. <i>Tocqueville ou la conscience du milieu du siècle</i> .....	199
83. Le diagnostic : les risques de la démocratie. — 84. Les remèdes. — 85. Le souhaitable et le probable.	
§ 3. <i>L'école libérale de l'organisation du Pouvoir</i> .....	207
86. Un précédent oublié : le libéralisme noble. — 86 <sup>bis</sup> . Le libéralisme progressiste : l'alliance du Pouvoir et de la démocratie. — 87. Prévost-Paradol. — 88. ... Victor de Broglie. — 89. ... E. Laboulaye. — 90. Le régime qui n'ose dire son nom. — 91. L'empirisme gouvernemental.	

## CHAPITRE II

<b>Le milieu libéral</b> .....	217
92. L'Etat libéral, produit du milieu.	
SECTION I. — LA SOCIÉTÉ LIBÉRALE .....	218
§ 1. <i>Caractères généraux</i> .....	218
93. Une société neuve. — 94. L'Etat libéral et les classes sociales. — 95. De la mesure dans laquelle l'Etat libéral peut être considéré comme une Etat de classe. — 96. Mobilité de l'assise sociale. — 97. Une société sans inquiétude. — 98. L'esprit du capitalisme libéral.	
§ 2. <i>Le milieu américain</i> .....	233
99. Une victoire qui vient de loin. — 100. Homogénéité du milieu social américain. — 101. D'un libéralisme populaire. — 102. L'individu sans l'Etat.	
§ 3. <i>Le milieu anglais</i> .....	246
103. La révolution industrielle en Grande-Bretagne. — 104. L'anarchie économique. — 105. Les classes sociales et le prolétariat. —	

106. Transformation de l'ancienne hiérarchie sociale. — 107. Le milieu politique. — 108. L'ordre victorien. — 109. La montée des scrupules.

SECTION II. — LE PEUPLE ABSENT..... 260

110. L'Etat libéral ignore le peuple comme classe. — 111. Une force sans conscience, une puissance sans emploi. — 112. L'agitation ouvrière en Angleterre au début de l'ère industrielle. — 113. Le Chartisme : sa portée. — 114. ... son échec. — 115. L'âge des sectes. — 116. 1848 ou l'avènement prématuré du peuple réel. — 117. Le peuple dans la société libérale.

CHAPITRE III

**La dynamique libérale**..... 281

118. L'idée de droit libérale.

SECTION I. — LES FORCES ..... 283

119. D'un libéralisme des peuples jeunes.

§ 1. *L'individualisme* ..... 285

120. L'individualisme libéral et les autres expressions de l'individualisme. — 121. L'individu comme valeur en soi. — 122. L'individu comme fin. — 123. L'individu comme moyen : la liberté créatrice. — 124. La condamnation du volontarisme politique. — 125. Des fluctuations de la doctrine individualiste. — 126. De l'impérialisme de la volonté à l'exaltation de la puissance.

§ 2. *L'optimisme*..... 300

127. Optimisme, résignation ou révolte. — 128. La confusion des valeurs économiques et des valeurs morales. — 129. Les lois naturelles. — 130. Vertus de la propriété. — 131. ...et du laisser-aller. — 132. L'harmonie des intérêts. — 132. Déviation et correction de l'optimisme. — 133. Le progrès. — 134. Progrès et démocratie. — 135. Le rationalisme.

§ 3. *Le nationalisme* ..... 319

136. Les deux sens du principe nationalitaire. — 137. Les nationalismes. — 139. L'impérialisme de l'Etat libéral. — 140. L'internationalisme de l'économie libérale. — 141. Conséquence sur l'authenticité démocratique des institutions. — 142. L'indépendance gouvernementale dans le domaine de la politique étrangère.

SECTION II. — LES FINS .....	334
§ 1. <i>La société et l'Etat</i> .....	334
143. La société à la conquête du politique. — 144. Réalité sociale et artifice étatique. — 145. L'anti-étatisme du socialisme français pré-marxiste. — 146. Le sens de l'anti-étatisme libéral. — 147. L'Etat, la société et la justice. — 148. L'apologie de la décentralisation.	
§ 2. <i>Les attributions de l'Etat</i> .....	347
149. Fins du Pouvoir et attributions de l'Etat. — 150. L'altération du droit naturel. — 152. La délimitation des fonctions de l'Etat par les libertés. — 153. L'interprétation optimiste de l'extension des activités de l'Etat. — 154. L'équilibre. — 155. L'Etat libéral et la pauvreté. — 156. La timide réaction de la pensée chrétienne. — 157. Les remèdes. — 158. L'éducation de l'homme et la formation du citoyen. — 159. L'intérêt général.	

## TITRE II

<b>Le fondement constitutionnel et les formules gouvernementales de la démocratie gouvernée</b> .....	375
160. Plan.	

### CHAPITRE PREMIER

<b>Le Pouvoir de la Nation</b> .....	377
161. Les improvisations révolutionnaires. — 162. L'esprit de l'improvisation.	
SECTION I. — LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE .....	382
163. Un seul dogme, plusieurs Eglises.	
§ 1. <i>Le peuple de la démocratie gouvernée</i> .....	383
164. Concept et réalité.	
I. L'allégorie nationale .....	384
165. La notion de peuple dans la philosophie politique du XVIII <sup>e</sup> siècle. — 166. La conception théorique de la notion de peuple. — 167. La	

notion de peuple dans l'œuvre de l'Assemblée constituante. — 168. Une démocratie de la classe moyenne. — 169. Les « nouvelles couches » selon Gambetta.

II. L'adaptation du peuple réel à l'allégorie nationale ..... 395

170. Le peuple en face de son image. — 171. Les facteurs de ressemblance : 1. Le caractère national des programmes politiques. — 172. ...2. La faible politisation des mentalités individuelles. — 173. ...3. L'attachement à une liberté collective. — 174. ...4. Le sens de la responsabilité et de l'effort individuels. — 175. ...5. Le patriotisme. — 176. Le peuple de la III<sup>e</sup> République. — 177. La nation américaine. — 178. Le peuple anglais.

§ 2. *Qui est souverain ?* ..... 412

179. La souveraineté et l'aménagement pratique de la démocratie. — 180. Souveraineté individuelle et souveraineté collective. — 181. La souveraineté populaire. — 182. La souveraineté nationale. — 183. La Révolution concilie les deux conceptions de la souveraineté dans la souveraineté du citoyen. — 184. La souveraineté du Parlement en Angleterre. — 185. Étroitesse de la liberté politique anglaise au XVIII<sup>e</sup> siècle. — 186. La synthèse libérale. — 187. La souveraineté dans les premières années de la démocratie américaine.

SECTION II. — L'EXPRESSION DE LA SOUVERAINÉTÉ ..... 429

188. L'équivoque sur la nature de la volonté souveraine. — 189. La représentation comme correctif à la démocratie. — 189<sup>bis</sup>. La représentation adaptée au rôle restrictif de l'Etat libéral.

§ 1. *De la souveraineté du peuple au gouvernement de la raison* 436

190. Guizot ou la souveraineté de la raison. — 191. Royer-Collard : la souveraineté de la raison assurée par le gouvernement des intérêts. — 192. Benjamin Constant ou la souveraineté relative. — 193. La représentation comme moyen d'assurer le gouvernement des meilleurs. — 194. Le compromis anglais.

§ 2. *La représentation sélective* ..... 446

195. L'élection aux Etats-Unis selon la lettre et l'esprit de la Constitution fédérale. — 196. Le suffrage censitaire en France. — 197. La sélection par l'empirisme illogique en Angleterre. — 197<sup>bis</sup>. L'étréitesse primitive du corps électoral.

§ 3. *L'adaptation de la démocratie gouvernée au suffrage universel* ..... 455

198. L'interprétation première de l'universalisation du suffrage. — 199. Les étapes de la démocratisation du suffrage en Angleterre. — 200. La dissociation de la volonté populaire par le mécanisme constitutionnel des Etats-Unis. — 201. L'encadrement du suffrage aux Etats-Unis. — 202. L'emprise de la machine sur l'électeur. — 203. L'artifice des primaires. — 204. L'encadrement du suffrage en Angleterre. — 205. L'influence du « petit scrutin » sous la III<sup>e</sup> République. — 206. La démocratie nationaliste en France.

## CHAPITRE II

**Souveraineté et liberté** ..... 481

207. La démocratie libérale.

SECTION I. — LES PRÉROGATIVES DE LA SOUVERAINÉTÉ ..... 482

§ 1. *L'affranchissement spirituel, prélude à la liberté* ..... 482

208. Machiavel ou l'autonomie de la pensée politique. — 209. La Renaissance et la Réforme. — 210. L'humanisme chrétien. — 211. La discipline protestante : 1<sup>o</sup> Luther. — 212. ...2<sup>o</sup> Calvin. — 213. L'échec de la liberté partisane. — 214. Aux sources de la pensée libérale : puritanisme et nationalisme. — 215. Des lois naturelles à la souveraineté de la raison. — 216. Les « lumières ».

§ 2. *De la jouissance du Pouvoir au contrôle de son exercice* ..... 505

217. L'anti-Pouvoir. — 218. La souveraineté, prérogative de contrôle et non faculté d'action. — 219. La loi contre les gouvernants. — 220. Le Pouvoir suspect. — 221. Le Pouvoir réhabilité. — 222. La souveraineté déléguée. — 223. Le législateur ne gouverne pas.

§ 3. *La souveraineté au service des libertés* ..... 521

224. Le droit naturel, fondement commun de la démocratie classique et du libéralisme. — 225. L'évolution mentale. — 226. L'expression doctrinale des droits individuels. — 227. Les libertés anglaises. — 228. Liberté et individualisme américains. — 229. Les droits de l'homme, expression de sa liberté. — 230. La liberté politique suffit à tout.

SECTION II. — LA CONSISTANCE DE LA LIBERTÉ.....	537
231. Aux confins de la philosophie et de la science politique. — 232. L'unité foncière de la notion de liberté à l'origine des régimes démocratiques.	
§ 1. <i>L'autonomie individuelle</i> .....	542
233. Liberté et ordre social. — 234. L'individu et l'Etat selon l'optique révolutionnaire. — 235. Le droit au bonheur. — 236. L'égalité. — 237. Les libertés garanties.	
§ 2. <i>La sûreté</i> .....	557
238. Les deux visages de la sûreté. — 239. Acte d'Habeas Corpus, et son influence. — 240. Les dispositions du droit révolutionnaires relatives à la sûreté.	
§ 3. <i>La propriété</i> .....	561
241. L'avènement des propriétaires. — 242. La propriété, droit naturel. — 243. La propriété-liberté. — 244. La propriété, critérium du civisme. — 245. La propriété moteur du progrès. — 246. L'apologie de la propriété : utopie et réalité. — 247. Les menaces : 1° les prolongements de la doctrine physiocratique. — 248. ... 2° les revendications égali- taires.	
§ 4. <i>Les obligations positives de l'Etat</i> .....	580
249. Individualisme et solidarité. — 250. L'évolution des doctrines : solidarisme et christianisme social. — 251. La conciliation entre les obligations positives de l'Etat et le libéralisme. — 252. De l'Etat spectateur à l'Etat arbitre. — 253. De l'Etat arbitre à l'Etat tuteur. — 254. L'Etat meneur de jeu. — 255. Réformisme et paix bourgeoise. — 256. Le refus de consacrer les droits sociaux.	

### CHAPITRE III

<b>L'exercice de la fonction gouvernementale</b> .....	599
257. Plan.	
SECTION I. — LE GOUVERNEMENT DÉLIBÉRATIF.....	600
258. L'esprit du gouvernement délibératif.	

§ 1. *Le régime de la discussion*..... 604

259. Le gouvernement délibératif, formule constitutionnelle de l'optimisme libéral. — 260. Les conditions sociales d'un régime de discussion. — 261. Echec à la loi du nombre : le règne de la majorité, artifice conventionnel. — 262. La situation de l'opposition dans le gouvernement délibératif. — 263. Le rôle de l'opposition dans le gouvernement délibératif. — 264. La lutte pour le Pouvoir.

§ 2. *Les partis comme moteur de la vie politique*..... 620

265. De la volonté des partis à la décision étatique. — 266. Origine parlementaire des partis. — 267. Médiocrité idéologique des partis. — 268. Partis de cadres. — 269. L'encadrement de l'opinion par les partis. — 270. L'indépendance des dirigeants. — 271. La multiplicité des partis.

§ 3. *Situation politique des gouvernants* ..... 631

272. Signification du problème. — 273. L'indépendance des gouvernants. — 274. Les gouvernants et la formation de la volonté populaire. — 275. L'indépendance des gouvernants, conséquence de l'indivisibilité de la souveraineté. — 276. L'indépendance des gouvernants, conséquence de la fonction du Pouvoir. — 277. La théorie juridique de l'indépendance : le mandat représentatif. — 278. Les facteurs psychologiques de l'indépendance gouvernementale aux Etats-Unis. — 279. L'indépendance des gouvernements en France sous la III<sup>e</sup> République. — 280. Ce que l'électeur attend de l'élu.

SECTION II. — LES ASSEMBLÉES, ORGANES DE LA DISCUSSION ..... 653

§ 1. *L'organisation*.....

I. Le système bicaméral..... 653

281. Problème classique, problème crucial. — 282. L'évolution des Chambres Hautes de l'Etat unitaire. — 283. La seconde Chambre démocratique. — 284. La chambre des Lords de l'époque libérale. — 285. Le Sénat des Etats-Unis. — 286. Le « succès du Sénat ». — 287. Le Sénat de la III<sup>e</sup> République.

II. Les chambres populaires ..... 667

288. La Chambre des Communes ou la démocratie cérémonieuse : l'organe. — 289. ...La séance. — 290. La Chambre des Représentants ou la démocratie dans les couloirs. — 291. La Chambres des députés ou la démocratie académique. — 292. Le personnel politique : son homogénéité. — 293. La permanence du personnel politique.

§ 2. <i>Le travail législatif</i> .....	
I. La loi .....	683
294. La sacralisation de la loi. — 295. Caractères de la loi. — 296. La loi et l'ordre libéral.	
II. Les procédures.....	689
297. La volonté nationale à l'épreuve des procédures. — 298. L'initiative. — 299. La législation par Comités aux Etats-Unis. — 300. Rôle prépondérant du Cabinet en Angleterre. — 301. Les Commissions parlementaires en France. — 302. Les résistances de l'exécutif. — 303. Désuétude de la sanction royale en Grande-Bretagne. — 304. Le veto présidentiel aux Etats-Unis. — 305. Le droit de demander une seconde délibération.	
SECTION III. — LES AUTORITÉS GOUVERNEMENTALES.....	703
§ 1. <i>L'exécutif en Grande-Bretagne</i> .....	703
306. Le Roi. — 307. Le Cabinet. — 308. Le Premier Ministre. — 309. Les résistances de la « prérogative » et la consécration finale de l'institution du Premier ministre. — 310. Le parlementarisme première manière : la coexistence du pouvoir royal et du pouvoir représentatif. — 311. Caractères du Cabinet.	
§ 2. <i>Le Président des Etats-Unis durant l'époque libérale</i> .....	718
312. La démocratie américaine et le pouvoir d'un homme. — 313. La présidence selon l'esprit des constituants de Philadelphie. — 314. L'organisation de l'institution présidentielle. — 315. La technique de l'élection présidentielle. — 316. Le Président gouverne.	
§ 3. <i>Vues sommaires sur les autorités gouvernementales de la III<sup>e</sup> République</i> .....	733
317. Un procès à réviser. — 318. La Présidence de la République selon les vues des constituants de 1875. — 319. Le Président de la III <sup>e</sup> République. — 320. L'exécutif et la Constitution non écrite de la III <sup>e</sup> République.	
SECTION IV. — L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE .....	740
321. Le problème de la répartition des compétences.	

§ 1. *La séparation des pouvoirs aux Etats-Unis comme instrument de limitation de la démocratie* ..... 742

322. La Déclaration d'Indépendance, la Constitution et le Bill des droits. — 323. La séparation des pouvoirs justifiée par le fédéralisme. — 324. ...et motivée par le conservatisme. — 325. La théorie des freins et contrepoids. — 326. Les juges contre la volonté populaires. — 327. Les correctifs apportés au système des contrepoids par la pratique politique.

§ 2. *La technique constitutionnelle de la collaboration des pouvoirs* ..... 752

328. Le parlementarisme libéral. — 329. Instabilité de la collaboration. — 330. Les techniques constitutionnelles de la collaboration : la dualité de l'exécutif. — 331. ...la responsabilité ministérielle. — 332. ...la dissolution.

§ 3. *Les formes données à la collaboration des pouvoirs par le régime des partis* ..... 765

333. Les partis comme principe de la classification des formes gouvernementales. — 334. La rupture de l'équilibre des pouvoirs par les partis. — 335. Le gouvernement de Cabinet. — 336. La transformation des institutions parlementaires par le Gouvernement de Cabinet. — 337. Le Gouvernement de Cabinet et la démocratie. — 338. L'évolution du gouvernement mixte en France. — 339. Les institutions du parlementarisme dans le cadre du gouvernement par délégation parlementaire : le Cabinet. — 340. ...la responsabilité ministérielle. — 341. Le gouvernement des meilleurs.