outre, d'une fidélité inébranlable, au point de ne rien mettre au-dessus des intérêts du roi et du royaume, si ce n'est la vie éternelle. On voulait que, ni amis, ni ennemis, ni parents, ni dons, ni flatteries, ni reproches, ne les pussent détourner de leur devoir; on les cherchait sages et habiles, non de cette habileté sophistique et de cette sagesse mondaine qui est ennemie de Dieu, mais d'une juste et vraie sagesse qui les mît en état non-seulement de réprimer, mais encore de confondre pleinement les hommes qui ont placé toute leur confiance dans les ruses de la politique humaine. Les conseillers ainsi élus avaient pour maxime, comme le roi lui-même, de ne jamais confier, sans leur consentement réciproque, à leurs domestiques ou à toute autre personne, ce qu'ils pouvaient s'être dit familièrement les uns aux autres, soit sur les affaires du royaume, soit sur tel ou tel individu en particulier. Peu importait que le secret dût être gardé un jour ou deux, ou plus, ou un an, ou même toujours. Il arrive en effet que, si les propos tenus dans des réunions semblables, sur le compte d'un individu, soit dans des vues de précaution, soit pour tout autre intérêt public, viennent ensuite à sa connaissance, il en ressent de grandes inquiétudes, ou en est réduit au désespoir, ou, ce qui est plus grave, est poussé à l'infidélité; et ainsi un homme qui peut-être aurait pu rendre encore des services, devient inutile, ce qui ne serait pas arrivé s'il n'avait pas su ce qu'on a dit de lui. Ce qui est vrai d'un homme peut être vrai de deux, de cent, ou d'un plus grand nombre, ou de toute une famille, ou d'une province entière, si l'on n'y apporte la plus grande réserve[1].

[1] Paragraphe remarquable et qui montre combien, dans les

« L'apocrisiaire[1], c'est-à-dire le chapelain ou garde du palais, et le chambellan, assistaient toujours à ces conseils; aussi on les choisissait avec le plus grand soin; ou bien, après les avoir choisis, on les instruisait de manière à ce qu'ils fussent dignes d'y assister. Quant aux autres officiers du palais (*ministeriales*), s'il en était quelqu'un qui, d'abord en s'instruisant, ensuite en donnant des conseils, se montrât capable d'occuper honorablement la place d'un de ces conseillers, ou propre à devenir tel, il recevait l'ordre d'assister aux réunions, en prêtant la plus grande attention aux choses qui s'y traitaient, rectifiant ce qu'il croyait, apprenant ce qu'il ignorait, retenant dans sa mémoire ce qui avait été ordonné et arrêté. On voulait par là que s'il survenait, au dedans ou au dehors du royaume, quelque accident inopiné, si l'on apprenait quelque nouvelle inattendue et à laquelle on n'eût pas pourvu d'avance (il était rare cependant qu'en de telles occasions une profonde délibération fût nécessaire, ou qu'on n'eût pas le temps de convoquer les conseillers ci-dessus désignés), on voulait, dis-je, qu'en pareil cas les officiers du palais, avec la grâce de Dieu et par leur longue habitude soit d'assister aux conseils publics, soit de traiter les affaires domestiques, fussent capables, selon les circonstances, ou de conseiller ce qu'il y avait à faire, ou d'indiquer les moyens d'attendre, sans inconvénient, le temps fixé

provinces, les hommes puissants étaient toujours prêts de s'isoler du gouvernement central ou de se révolter contre lui.

[1] « L'apocrisiaire, dit Hincmar dans le même traité, prenait soin de tout ce qui se rapportait à la religion et à l'ordre ecclésiastique, ainsi qu'à l'observation des canons et à la discipline des monastères; toutes les affaires de l'Église qui se traitaient dans le palais étaient de son ressort. » (Hincm., *de Ordine Palatii*, cap. xx, t. II, p. 208.)

pour la réunion du conseil. Voilà pour ce qui regarde les principaux officiers du palais.

« Quant aux officiers inférieurs, proprement appelés *palatins*, qui ne s'occupaient point des affaires générales du royaume, mais seulement de celles où les personnes spécialement attachées au palais étaient intéressées, le souverain réglait leurs fonctions avec un grand soin, afin que non-seulement aucun mal ne pût naître de là, mais que, s'il venait à se manifester quelque désordre, on pût le contenir ou l'extirper aussitôt. Si l'affaire était pressée, et que cependant on pût, sans injustice et sans faire tort à personne, en retarder la décision jusqu'à l'assemblée générale, l'empereur voulait que les officiers dont je parle sussent indiquer les moyens d'attendre, et imiter la sagesse de leurs supérieurs d'une manière agréable à Dieu et utile au royaume. Quant aux conseillers dont j'ai parlé d'abord, ils avaient soin, quand ils étaient convoqués au palais, de ne pas s'occuper des affaires particulières ni des contestations qui s'étaient élevées au sujet des propriétés ou de l'application des lois, avant d'avoir réglé, avec l'aide de Dieu, tout ce qui intéressait le roi et le royaume en général. Cela fait, si d'après les ordres du roi, on avait réservé quelque affaire qui n'avait pu être terminée soit par le comte du palais, soit par l'officier dans la compétence duquel elle était comprise, sans le secours des conseillers, ceux-ci procédaient à son examen.

« Dans l'une ou l'autre des deux assemblées, et pour qu'elles ne parussent pas convoquées sans motif[1], on

[1] « Ne quasi sine causa convocari viderentur. » Cette phrase indique que la plupart des membres de ces assemblées regardaient l'obligation de s'y rendre comme un fardeau, qu'ils se

soumettait à l'examen et à la délibération des grands que j'ai désignés, ainsi que des premiers sénateurs du royaume, et en vertu des ordres du roi, les articles de loi nommés *capitula* que le roi lui-même avait rédigés par l'inspiration de Dieu, ou dont la nécessité lui avait été manifestée dans l'intervalle des réunions[1]. Après avoir reçu ces communications, ils en délibéraient un, deux ou trois jours, ou plus, selon l'importance des affaires. Des messagers du palais, allant et venant, recevaient leurs questions et leur rapportaient les réponses; et aucun étranger n'approchait du lieu de leur réunion jusqu'à ce que le résultat de leurs délibérations pût être mis sous les yeux du grand prince qui alors, avec la sagesse qu'il avait reçue de Dieu, adoptait une résolution à laquelle tous obéissaient[2]. Les choses se passaient ainsi pour un, deux capitulaires, ou un plus grand

souciaient assez peu de partager le pouvoir législatif, et que Charlemagne, en les appelant à examiner ses projets de loi, voulait légitimer leur convocation en leur donnant quelque chose à faire, bien plutôt qu'il ne se soumettait lui-même à la nécessité d'obtenir leur adhésion.

[1] La proposition des capitulaires ou, pour parler le langage moderne, l'initiative émanait donc de l'empereur. Je ne doute pas qu'en effet il n'en fût presque toujours ainsi; l'initiative est naturellement exercée par celui qui veut régler, réformer, et c'était Charlemagne lui-même qui avait conçu ce grand dessein. La pensée et l'impulsion venaient de lui. Cependant je ne doute pas non plus que les membres de l'assemblée ne pussent faire de leur côté toutes les propositions qui leur paraissaient convenables. Les méfiances et les artifices constitutionnels de notre temps étaient, à coup sûr, absolument inconnus de Charlemagne, trop sûr de son pouvoir pour redouter la liberté des délibérations, et qui voyait, dans ces assemblées, un moyen de gouvernement monarchique bien plus qu'une barrière à son autorité.

[2] La résolution définitive dépendait donc toujours de Charlemagne seul; l'assemblée ne lui donnait que des lumières et des conseils.

nombre, jusqu'à ce qu'avec l'aide de Dieu toutes les nécessités du temps eussent été réglées.

« Pendant que ces affaires se traitaient de la sorte hors de la présence du roi, le prince lui-même, au milieu de la multitude venue à l'assemblée générale, était occupé à recevoir les présents, saluant les hommes les plus considérables, s'entretenant avec ceux qu'il voyait rarement, témoignant aux plus âgés un intérêt affectueux, s'égayant avec les plus jeunes, et faisant ces choses et autres semblables pour les ecclésiastiques comme pour les séculiers. Cependant si ceux qui délibéraient sur les matières soumises à leur examen en manifestaient le désir, le roi se rendait auprès d'eux, y restait aussi longtemps qu'ils le voulaient, et là ils lui rapportaient, avec une entière familiarité, ce qu'ils pensaient de toutes choses, et quelles étaient les discussions amicales qui s'étaient élevées entre eux [1]. Je ne dois pas oublier de dire que, si le temps était beau, tout cela se passait en plein air ; sinon, dans plusieurs bâtiments distincts où ceux qui avaient à délibérer sur les propo-

[1] M. de Boulainvilliers traduit : « C'était là qu'ils lui rendaient compte familièrement des motifs de leurs avis, jusqu'à ce que l'unanimité fût entière. » (*Lettres sur les Parlements*, t. I, p. 57), et selon Mably : « C'était par respect pour la liberté publique que Charlemagne n'assistait pas aux délibérations, mais il en était l'âme par le ministère de quelques prélats et de quelques seigneurs bien intentionnés. » (*Observ. sur l'Hist. de France*, liv. II, chap. II, t. I, p. 105.) Singulière manie de transporter dans les vieux temps les idées et les intérêts du nôtre! Si Charlemagne n'assistait pas aux délibérations, c'est qu'il était occupé ailleurs, et n'en redoutait nullement l'issue ; quand il y allait, c'était une marque de bienveillance qu'il donnait à l'assemblée ; et Hincmar remarque, comme une chose bonne et digne d'éloges, nullement son absence de la réunion, mais au contraire sa facilité à s'y rendre et à y rester « aussi longtemps qu'ils le voulaient. »

sitions du roi étaient séparés de la multitude des personnes venues à l'assemblée, et alors les hommes les moins considérables ne pouvaient entrer. Les lieux destinés à la réunion des seigneurs étaient divisés en deux parties, de telle sorte que les évêques, les abbés et les clercs élevés en dignité pussent se réunir sans aucun mélange de laïques. De même les comtes et les autres principaux de l'État se séparaient, dès le matin, du reste de la multitude, jusqu'à ce que, le roi présent ou absent, ils fussent tous réunis ; et alors les seigneurs ci-dessus désignés, les clercs de leur côté, les laïques du leur, se rendaient dans la salle qui leur était assignée et où on leur avait fait honorablement préparer des siéges. Lorsque les seigneurs laïques et ecclésiastiques étaient ainsi séparés de la multitude, il demeurait en leur pouvoir de siéger ensemble ou séparément, selon la nature des affaires qu'ils avaient à traiter, ecclésiastiques, séculières ou mixtes. De même, s'ils voulaient faire venir quelqu'un, soit pour demander des aliments, soit pour faire quelque question, et le renvoyer après en avoir reçu ce dont ils avaient besoin, ils en étaient les maîtres. Ainsi se passait l'examen des affaires que le roi proposait à leurs délibérations [1].

« La seconde occupation du roi était de demander à chacun ce qu'il avait à lui rapporter ou à lui apprendre sur la partie du royaume dont il venait ; non-seulement

[1] C'est dans ce passage que Mably a vu « les trois chambres séparées du clergé, de la noblesse et du peuple, se réunissant, soit pour se communiquer les règlements que chaque ordre avait faits par rapport à sa police ou à ses intérêts particuliers, soit pour discuter les affaires mixtes, c'est-à-dire qui tenaient à la fois au spirituel et au temporel, ou qui, par leur nature, étaient relatives à deux ou à tous les ordres de l'État. » (*Observ. sur l'Hist. de France*, liv. II, chap. II, t. I, p. 105.)

cela leur était permis à tous, mais il leur était étroitement recommandé de s'enquérir, dans l'intervalle des assemblées, de ce qui se passait au dedans ou au dehors du royaume; et ils devaient chercher à le savoir des étrangers comme des nationaux, des ennemis comme des amis, quelquefois en employant des envoyés, et sans s'inquiéter beaucoup de la manière dont étaient acquis les renseignements. Le roi voulait savoir si, dans quelque partie, quelque coin du royaume, le peuple murmurait ou était agité, et quelle était la cause de son agitation, et s'il était survenu quelque désordre dont il fût nécessaire d'occuper le conseil général, et autres détails semblables. Il cherchait aussi à connaître si quelqu'une des nations soumises voulait se révolter, si quelqu'une de celles qui s'étaient révoltées semblait disposée à se soumettre, si celles qui étaient encore indépendantes menaçaient le royaume de quelque attaque, etc. Sur toutes ces matières, partout où se manifestait un désordre ou un péril, il demandait principalement quels en étaient les motifs ou l'occasion. »

Que penser de ces faits? Que sont et font vraiment ces assemblées? Est-ce là un peuple qui se réunit et se gouverne lui-même, en vertu d'institutions nationales? Est-ce une aristocratie forte et constituée qui partage, avec un monarque, le pouvoir souverain?

Je n'y vois que l'œuvre transitoire, la sagesse personnelle d'un grand homme qui se sert de ce moyen pour établir dans son empire quelque unité, quelque ordre, pour exercer le pouvoir avec connaissance et efficacité.

Qu'on remarque l'aspect général du tableau que Hincmar a tracé. Charlemagne le remplit seul; il est le centre et l'âme de toutes choses, des assemblées nationales comme de son propre conseil, de la plus grande

assemblée comme de la plus petite; c'est lui qui fait qu'elles se réunissent, qu'elles délibèrent; c'est lui qui s'enquiert de l'état du pays, des nécessités du gouvernement; en lui résident la volonté et l'impulsion; c'est de lui que tout émane pour revenir à lui.

Ce ne sont point là les symptômes de la présence et de la liberté d'un peuple; barbare ou civilisé, son activité politique, quand elle est réelle, a une allure plus spontanée; quelque grand que soit un homme, un peuple libre ne se résigne point à ne l'entourer que pour lui servir d'auréole et d'instrument. La liberté marche et agit pour son propre compte, avec ses propres desseins; soit qu'elle résiste au pouvoir ou le possède elle-même, elle est pleine de diversité et d'agitation, vit de luttes et de conquêtes, se montre défiante et sur ses gardes en présence de ses chefs, quand même elle les admire et les suit. Ce n'est point la nation franque qui vient, dans ses assemblées, surveiller et diriger son gouvernement; c'est Charlemagne qui rassemble autour de lui des individus pour surveiller et diriger sa nation.

Si, en effet, je regarde à la composition de ces réunions périodiques, même de celles du printemps, je n'y découvre rien qui annonce une origine vraiment nationale et indépendante. En cas de guerre, il est vrai, tous les guerriers y sont convoqués; en temps de paix, le prince y reçoit solennellement les dons de ses peuples. Mais, quant au gouvernement proprement dit, quels sont les hommes qui y interviennent, et à quel titre? Ces *majores*, ces *seniores*, qui seuls participent aux délibérations, ce sont les ducs et les comtes que Charlemagne a nommés, les évêques dont la plupart ont aussi reçu de lui leur office, les grands bénéficiers qu'il sait

retenir dans une condition précaire. Ces *minores* qui ne délibèrent sur rien, n'exercent aucune autorité et doivent seulement confirmer, *par l'adhésion de leur intelligence*, les décisions qui seront adoptées, ce sont, en grande partie du moins, les vicaires, les centeniers, les officiers royaux d'un ordre inférieur. Un capitulaire de Louis le Débonnaire, où Mably et d'autres ont voulu voir des députés vraiment élus par le peuple, me confirme dans cette idée : « Que chaque comte, y est-il dit, vienne à l'assemblée générale d'après les ordres de l'empereur ; qu'il y amène avec lui douze *scabini* s'il en a douze ; sinon, qu'il complète ce nombre en prenant *les meilleurs hommes* de son comté[1]. » Or les *scabini*, comme on l'a vu, étaient des magistrats nommés par les *missi dominici* ou les comtes, bien plutôt qu'élus par les hommes libres ; s'il n'y en a pas douze, c'est le comte qui choisit et amène avec lui *les meilleurs hommes* qui doivent compléter ce nombre. Qui forme donc presque exclusivement l'assemblée? Les officiers royaux, les magistrats des provinces. Je vois bien là, de la part du monarque, l'intention de réunir autour de lui ses agents pour les connaître et les diriger, de recevoir leurs conseils, de s'éclairer en les interrogeant et les écoutant, comme faisait Charlemagne au dire d'Hincmar. Je n'y puis découvrir une élection populaire, le résultat d'institutions libres, l'intervention spontanée et indépendante de la nation[2].

[1] « Vult domnus imperator ut in tale placitum quale nunc ille jusserit veniat unusquisque comes et adducat secum duodecim scabinos si tanti fuerint; sin autem, de melioribus hominibus illius comitatus suppleat numerum duodenarium. » (*Cap. Lud. P.*, a. 819, § 2, ap. Bal., t. I, p. 605.) (Voir Mably, *Observ. sur l'Hist. de France*, liv. II, chap. II, remarque *c*, t. I, p. 363.)

[2] En matière judiciaire seulement ces assemblées possédaient

Est-ce à dire que ces assemblées fussent vaines, qu'il y faille voir de purs instruments d'un pouvoir despotique, des réunions étrangères au peuple et sans influence sur le gouvernement? Je suis loin de le penser.

Il serait plus absurde encore d'attribuer au VIIIe siècle notre science et nos inventions en fait de despotisme, que de prétendre y retrouver nos institutions et nos garanties en fait de liberté.

Ce n'était point contre les libertés publiques que le pouvoir de Charlemagne avait à lutter; ce n'était point du pouvoir de Charlemagne que les libertés publiques avaient à se défendre. J'y reviens encore, car tout est là. La dissolution de toute société un peu étendue, le combat désordonné des forces individuelles, la domination arbitraire des hommes puissants dans leur territoire, c'était là le mal qui travaillait la liberté et le pouvoir, le peuple et le roi.

La nécessité de l'époque n'était donc point que les rapports de la nation et du gouvernement fussent bien réglés et garantis, mais qu'il y eût un gouvernement et une nation, car l'un et l'autre périssaient.

C'est là ce qu'entreprit Charlemagne ; c'est à ce des-

un pouvoir propre et indépendant ; leurs attributions n'étaient point déterminées et se réglaient presque uniquement, quoi qu'on en ait dit, par l'importance des affaires et des hommes. Il paraît qu'elles connaissaient assez ordinairement des grands crimes commis contre le roi ou l'Etat; témoin le procès de Thassilon, duc des Bavarois, condamné à mort dans l'assemblée générale tenue à Ingelsheim en 788; celui de Pepin, fils de Charlemagne, en 792; de Bernard, roi d'Italie, en 818, et plusieurs autres. Quant à la cour ou placite purement judiciaire du roi, c'était une assemblée particulière dont je n'ai point à m'occuper ici; les faits et les textes qui s'y rapportent n'ont été nulle part aussi complétement recueillis que dans la *Théorie des Lois politiques de la France*. (IIe époq., IIIe part., liv. IV, chap. XVI-XXII, et les *Preuves*, t. VII, p. 52-60, 153-176, 211-279.

sein que servaient les assemblées dont Hincmar nous a conservé le tableau.

La faiblesse s'isole et se cache; la force brutale erre au hasard partout où la poussent ses désirs; la force intelligente se fixe, se fait centre et convoque autour d'elle toutes les forces qui peuvent l'aider à atteindre son but; supérieure, elle ne craint pas leur voisinage et les domine en se les associant.

Isolés dans leurs districts ou sur leurs domaines, ces ducs, ces comtes, ces grands bénéficiers, si pesants pour la population qui les entourait, n'eussent été pour Charlemagne que des étrangers ou des ennemis. Fréquemment rassemblés auprès de lui, tombant alors dans la sphère de son ascendant personnel, ils étaient ses conseillers, ses alliés, devenaient bientôt ses agents, et reportaient ensuite, dans les provinces, après l'avoir acceptée pour leur propre compte, sa domination, qui valait mieux que la leur.

Les *missi dominici* d'une part, de l'autre les assemblées du printemps et de l'automne; par ces deux moyens Charlemagne régnait vraiment sur les hommes puissants de son empire, tantôt les subordonnant, tantôt les associant à son pouvoir.

Et de même qu'il enjoignait aux *missi dominici* de veiller surtout aux intérêts des faibles (*pauperes populi*), de se rendre dans tous les lieux où ces intérêts exigeraient leur présence, de même, dans les assemblées annuelles, il s'entretenait familièrement avec la multitude qui n'y était venue que pour apporter ses dons, appliqué à gouverner les petits comme les grands, et à les rallier tous en corps de nation.

Était-ce là un gouvernement libre? Non certes, car on n'y voit aucune institution indépendante et subsis-

tant par elle-même, aucune force sociale érigée en pouvoir public et admise à limiter définitivement la volonté du souverain. Cependant ce n'était pas non plus un gouvernement despotique; car, pour les faibles, le maintien de l'ordre leur valait bien plus de liberté qu'ils n'en avaient auparavant; et quant aux forts, Charlemagne, en s'astreignant, pour les gouverner et se servir d'eux, à recevoir périodiquement leurs conseils, s'imposait à lui-même la nécessité d'accepter souvent leur influence. Hincmar vante l'exactitude avec laquelle ce qui avait été convenu dans l'assemblée générale était maintenu et exécuté.

Qu'était-ce donc, à tout prendre, que ce gouvernement? Un grand et noble fait, œuvre transitoire de la supériorité d'un homme, triomphe éphémère du système monarchique, uniquement dû au génie et à l'ascendant du monarque, qui ne fonda point et ne pouvait fonder par des institutions ni les libertés publiques ni la royauté, mais qui, appelant la nation à son aide pour être vraiment roi, sut imprimer un moment, au peuple et au pouvoir, l'unité de sa pensée et de sa volonté.

Plus de trente assemblées générales s'étaient réunies sous le règne de Charlemagne[1], et, bien que dans leur

[1] 1° En 770, à Worms; 2° en 771, à Valenciennes; 3° en 772, à Worms; 4° en 773, à Genève; 5° en 775, à Duren; 6° en 776, à Worms; 7° en 777, à Paderborn; 8° en 779, à Duren; 9° en 780, à Heresbourg; 10° en 781, à Worms; 11° en 782, aux Sources de la Lippe; 12° en 785, à Paderborn; 13° en 786, à Worms; 14° en 787, à Worms; 15° en 788, à Ingelsheim; 16° en 790, à Worms; 17° en 792, à Ratisbonne; 18° en 793, à Ratisbonne; 19° en 794, à Francfort; 20° en 795, à Kuffenstein; 21° en 799, à Lippenheim; 22° en 800, à Mayence; 23° en 803, à Mayence; 24° en 804, aux Sources de la Lippe; 25° en 806, à Vadala; 26° en 807, à Conflans; 27° en 810, à Ferda; 28° en 811, à Aix la Chapelle; 29° en 812, à Aix la Chapelle; 30° en 813, à Aix la Chapelle. Les divers