4589

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1935-1936

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

REPETITIONS ECRITES

DE

Droit Constitutionnel

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. JOSEPH BARTHÉLEMY

Membre de l'Institut

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Première Année

197

"LES COURS DE DROIT"
RÉPÉTITIONS ECRITES & ORALES
RÉSUMES — PREPARATION A L'EXAMEN ECRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)
— PARIS —

BIBLIOTHEQUE CUJAS
D 060 212135 2

Source : BIU Cujas

Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

D R O I T C O N S T I T U T I O N N E L

1ère ANNEE

AVANT - PROPOS

Voici d'abord quelques directions pratiques. Il y a beaucoup de manières de faire le droit et chacun ne peut pas choisir : considérations de famille, obligations de fortune, qui ne laissent pas à chacun la liberté de faire ce qu'il veut. Il y a beaucoup de manières de faire le droit, mais il n'y en a qu'une bonne, c'est de venir à la Faculté, pour s'imprégner du milieu, connaître comment les questions se posent. Ceux qui travaillant chez eux, arrivant aux examens, sont souvent surpris par la question elle-même qu'ils ne comprennent pas. Il faut suivre le cours, prendre des notes, revoir ces notes, travailler sur ses notes. Sans doute les étudiants y sont mal préparés, on ne leur a pas appris au lycée à prendre des notes aux cours ou bien on leur dictait, ou bien on parlait. Mais enfin, il faut qu'ils fassent un effort en ce sens, qu'ils aient un cahier, sur lequel ils consignent ce qui les a frappés au cours, ce que le professeur a souligné. Et ensuite, s'ils font quelques lectures, s'ils remarquent un texte, il faut qu'ils mettent les passages qui les ont frappés dans leurs lectures sur ce cahier, et ce cahier leur servira un peu de guide, il les empêchera de se tromper.

Source : BIU Cujas

Il y a lieu, pour préciser les connaissances acquises au cours de se servir des livres. Il y en a de classiques : ce sont les grandes oeuvres déjà un peu vieillies, d'Esmein et de Duguit. Le professeur a publié, à l'usage des étudiants, deux volumes, un petit Précis, condensé, contenant l'essentiel pour les examens; un Traité (en collaboration avec le doyen Duez) pour les étudiants qui voudraient approfondir leurs études ou travailler spécialement une question.

Dans toutes les études juridiques, la base solide est le texte. On trouve les constitutions anciennes de la France dans Duguit et Monnier. Quant aux textes actuellement en vigueur, on les trouve pratiquement en tête du Code civil tel qu'il est édité dans le commerce.

°
° °

Le droit constitutionnel a pour objet l'Etat, son organisation, ses rapports avec les individus. Cette dernière partie comporte l'étude du domaine que l'Etat laisse aux particuliers, c'est-à-dire, les libertés. Cette matière n'est ordinairement pas abordée dans le domaine étroit du cours de première année.

Nous nous bornerons à l'étude de l'organisation des pouvoirs publics : corps électoral, parlement, gouvernement.

Source : BIU Cujas

I N T R O D U C T I O N

H I S T O R I Q U E

Notre Constitution date de I875 : elle est très brève. Elle est très brève parce qu'elle naît en I875, c'est-à-dire à la suite d'une longue expérience constitutionnelle qu'il faut connaître parce qu'on ne comprend pas la constitution de I875 si on ne comprend pas ce qui a précédé.

Nous commençons en I789. Cela ne veut pas dire que l'histoire de la France commence en I789. Cela ne veut pas dire non plus qu'on considère que l'histoire du droit constitutionnel commence en I789. Avant I789, il y avait le fondement du droit public moderne, c'est-à-dire la supériorité de la loi. Bossuet indiquait que ce qui fait la liberté c'est l'assurance des citoyens qu'ils sont garantis par la loi. Il y avait une loi dans l'ancien régime, cette loi apparaît dans la fameuse réponse faite par le Parlement à Louis XIV, lorsque celui-ci voulait faire légitimer ses enfants nés hors mariage : "Sire, des enfants légitimes, la reine seule peut vous en donner, Par conséquent, nous nous ne pouvons pas être au-dessus de la loi".

Première Période.

LES DEMOCRATIES DE LA REVOLUTION ET DE L'EMPIRE

I789 - I8I4

Dans cette période, plusieurs stades : I°) Stade de la démocratie royale; 2°) Stade de la démocratie républicaine; 3°) Stade de la démocratie césarienne.

Source : BIU Cujas

1° Stade

Démocratie royale

Constitution du 3 Septembre I79I.

Les Etats Généraux. L'Assemblée Nationale Constituante.

En I789, plaies d'argent, crise financière, Louis XVI convoque les Etats Généraux pour leur demander des subsides. Les Etats Généraux composés de la noblesse, du chergé et du Tiers Etat ne tardent pas à constituer une assemblée nationale, qui porte dans l'histoire le nom d'Assemblée Nationale Constituante. Une grande assemblée, pleine d'aspirations généreuses etc....

La Constitution du 3 Septembre I79I. Ses caractères essentiels.

Oeuvre de cette assemblée : la Constitution du 3 Septembre I79I, qui est une constitution extrêmemen longue, de laquelle on va simplement dégager les caractères essentiels.

I°) C'est la transformation des anciens Etats Généraux.

2°) C'est la seconde des constitutions écrites du monde, la première étant la Constitution américaine de I787, qui reste toujours en vigueur.

3°) C'est une constitution monarchique. Lorsque la Révolution a éclaté, personne ne se doutait qu'on allait vers la République. En I789, dit Aulard, il n'y avait pas en France dix républicains.

Mais, a) le roi change de titre : il était autrefois roi en vertu de l'hérédité;il devient maintenant roi par une délégation de la constitution, il est représentant du peuple pour le pouvoir exécutif.

b) le régime ainsi organisé correspond au système de la démocratie royale, qui avait été mis en avant principalement par Mirabeau, c'est-à-dire une monarch forte, qui serait entourée de fortes institutions, qui serait limitée par de fortes institutions.

Limitation des pouvoirs du roi.

La Constitution du 3 Septembre I79I va trop loin dans cette limitation,et en souvenir de la monarchie absolue, elle désarme à peu près complètement le pouvoir exécutif. Le roi n'a pas l'initiative des lois, c'est peu; le roi n'a pas le droit de grâce, ce n'est pas grand chose; mais ce qui est plus grave c'est que le roi n'a pas de représentant dans les localités. La Constituante divise la France en départements, districts et communes, c'est la division administrative que nous avons encore aujourd'hui; mais dans ces localités, dans ces départements, dans ces districts et dans ces communes le roi n'a aucun agent, il ne nomme personne. Toute l'administration du pays, dans

Source : BIU Cujas

les localités, est confiée à des organismes élus, donc complètement indépendants du roi. Bien plus, les juges eux-mêmes sont élus; l'accusateur public chargé de poursuivre la répression des crimes est élu. C'est, comme dit Taine, l'organisation de l'anarchie.

Une seule assemblée.

Il y a une seule assemblée, qui porte dans l'histoire le nom d'assemblée législative; il y en aura une seconde en 1848. Une seule assemblée, pourquoi ? D'abord un raisonnement logique, déductif : la nation étant une, sa représentation doit être une. Ensuite un motif politique : on ne veut pas que la seconde chambre soit un repaire d'aristocratie.

Système électoral fondé sur la fortune.

Comment cette assemblée est-elle élue ? Par le suffrage des contribuables. Une organisation politique fondée sur la fortune, par conséquent une révolution bourgeoise. Distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. Seuls les citoyens actifs participent à la gestion des affaires publiques par le vote. Pour être citoyen actif, il faut payer un impôt égal à la valeur de trois journées de travail, la journée de travail étant fixée à cinquante centimes, c'est-à-dire qu'il fallait payer un impôt de 1 fr.50. Il ne faut pas croire d'ailleurs que la fixation de la journée de travail à cinquante centimes soit une fixation arbitraire, c'était à ce moment là le salaire de l'ouvrier non spécialisé, le salaire du manoeuvre.

Ces citoyens actifs formaient les assemblées primaires, c'est-à-dire n'élisaient pas directement les membres de l'assemblée législative, ils élisaient des électeurs secondaires, qui eux votaient pour les députés. Et pour être électeur secondaire il fallait avoir une forte attache avec une propriété : il fallait être propriétaire, locataire ou usufruitier d'une propriété, dont l'importance variait suivant qu'on se trouvait à la ville ou à la campagne. Par conséquent, la condition de fortune s'accentue au second degré et même à un moment la Constituante avait imaginé d'exiger une condition de fortune pour les membres de l'Assemblée législative; mais cette condition disparut au moment du vote de la constitution de 1791 et on peut être membre de l'Assemblée législative à la seule condition d'être citoyen actif.

Précautions pour durer, mais vie éphémère.

La Constitution du 3 Septembre 1791 multiplie les précautions pour assurer sa durée. Si les dispositions de la Constitution avaient été appliquées, elle n'aurait pu être modifiée qu'au delà de 1800. Mais en 1800 il y avait déjà Bonaparte; nous avions eu la Constitution de l'An III et la Convention, etc...

Malgré toutes ces barrières de papier, ces précautions écrites, la Constitution du 3 Septembre 1791

Source : BIU Cujas

dure moins d'un an, du 3 Septembre I79I au IO août I792. Par conséquent, elle a très peu duré.

La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen.

Mais, surtout par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, qui lui sert de préface, qui est en tête, la Constitution du 3 Septembre I79I a lancé dans le monde toute une série de principes, qui y ont joué le rôle d'un ferment profond : démocratie, système représentatif, égalité, liberté politique, etc.

L'Assemblée Législative.

La Législative, qui sort des premières élections, est une mauvaise assemblée. La Constituante avait donné un exemple rare, qui n'a jamais été suivi par le régime représentatif car le régime représentatif se corrompt rapidement. Les hommes de la Constituante étaient des idéalistes désintéressés et du moment qu'ils faisaient une Constitution, et du moment qu'ils créaient une assemblée, qui serait élue, ils voulaient surtout éviter de paraître créer des places pour les occuper, et alors dans un geste de désintéressement qui d'ailleurs, au point de vue pratique, n'est pas louable et qui n'a jamais été renouvelé, la Constituante décida qu'aucun de ses membres ne pourrait être élu à l'Assemblée Législative. C'est beau, mais inutile et dangereux, parce qu'il s'est produit que l'Assemblée législative, qui est arrivée, était composée d'hommes nouveaux donc absolument inexpérimentés et qu'elle a commis toute une série d'imprudences.

2° Stade

Démocratie républicaine.

Le deuxième stade comprend trois étapes : I°) Constitution girondine; 2°) Constitution montagnarde; 3°) Constitution directoriale de l'an III.

a) Constitution girondine (projet non voté).

Le IO août I792.

Le IO août I792, insurrection populaire à Paris: le peuple se lance sur les Tuileries et Louis XVI donne aux Suisses l'ordre de ne pas se défendre. Il se réfugie à l'Assemblée Législative et l'Assemblée législative le place provisoirement dans la loge du logographe (c'est celui qui écrivait les discours, on dirait aujourd'hui dans la loge du sténographe).

Le IO août I792, l'Assemblée suspend le roi, ce qu'elle n'avait pas le droit de faire. Elle suspend la Constitution, ce qu'elle n'avait pas le droit de faire non plus. Et le II, le lendemain, elle convoque une Convention nationale qui donnera, elle, à la France, la Constitution qui lui convient.

Source : BIU Cujas

Le suffrage universel

Onze Août I792; c'est la date de la première apparition en France du suffrage universel, sans condition de cens, avec la seule exclusion des indigents assistés et des domestiques attachés à la personne. Mais le suffrage reste encore à deux degrés, c'est-à-dire que la masse des citoyens élit un centième d'entre eux et c'est ce centième qui va élire les membres de la Convention.

La Convention Nationale

La Convention se réunit le 2I Septembre I792 et aussitôt proclame la République. L'histoire de la Convention est intéressante dans l'histoire constitutionnelle à un double point de vue. D'abord c'est une assemblée souveraine, elle a le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, et par conséquent pendant sa durée elle doit assurer le gouvernement du pays.

Le Comité de Salut public

Elle assure ce gouvernement au moyen d'une commission, qu'elle choisit parmi ses membres, et cette commission est le Comité de Salut Public.

Donc, gouvernement conventionnel, l'Assemblée souveraine gouverne le pays au moyen d'une commission choisie dans son sein.

Le second intérêt de l'histoire constitutionnelle de la Convention : c'est qu'elle a voulu donner à la France des institutions définitives. Ici trois périodes dans l'histoire de la Constitution, trois périodes correspondant au parti qui dominait dans l'assemblée, et à chacune de ces trois périodes correspond une constitution.

La Constitution girondine

I°- Les Girondins dominent. A la domination des Girondins correspond la Constitution girondine. La Constitution girondine n'a pas été votée par la Convention. Elle a été élaborée par le Comité de constitution, notamment sous l'influence de Condorcet. Elle reste un grand document intéressant dans l'histoire constitutionnelle, mais elle n'a jamais été définitivement votée.

b) Constitution montagnarde (24 Juin I793).

La Constitution montagnarde

Les Girondins sont battus par les Montagnards et Robespierre. A la domination de la Montagne correspond la Constitution montagnarde du 24 Juin I793. Cette constitution montagnarde du 24 Juin I793 a été votée par la Convention; elle a même été promulguée solennellement au milieu de réjouissances publiques, avec un cérémonial qui nous surprend aujourd'hui et qui avait été réglé par le peintre David. Dans le programme qu'avait arrêté David le soleil devait éclairer de ses rayons les premières heures de cette so-

lennité. Un long cortège se déroule depuis la place la Bastille jusqu'au Champ de Mars.

Mais la Constitution du 24 Juin I793 ainsi promulguée n'a jamais été appliquée. Elle n'a jamais été appliquée parce que lorsque la Convention et surtout le parti de la Montagne a eu achevé ce chef-d'oeuvre elle s'est aperçue que ce chef-d'oeuvre devait mener le pays à l'anarchie.

I°- Suffrage universel : on supprime l'exclusion des domestiques, parce qu'on supprime les domestiques. La Constitution déclare : il n'y a plus de domestiques, il y aura des gens qui tiendront votre maison, moyennant un témoignage de reconnaissance, qui se traduira à la fin de chaque mois par la remise d'une petite somme d'argent. Il n'y a plus de domestiques, il n'y a plus que des officieux.

2°- Suffrage universel, une assemblée unique, et 3°- Voici maintenant les éléments de désordre :

D'abord, on disait : la monarchie se termine en pointe, la République se termine en plate-forme. On en concluait que plus la plate-forme est large, plus on est en république. Et alors on confie le pouvoir exécutif à un collège de vingt-cinq membres, sans chef. Même dans une période ordinaire, le gouvernement ne doit pas appartenir à une assemblée délibérante; or, à la période où l'on se trouvait alors, période de guerres intérieures et de guerres internationales, il était encore plus difficile de conserver un pouvoir exécutif aussi affaibli par son nombre (25 membres), par les divisions qui ne pouvaient manquer de se produire dans son sein.

4°- Expérience du referendum

Il y avait ensuite le referendum en matière législative, qui était organisé de la façon suivante : l'Assemblée proposait des lois et rendait des décrets suivant les matières. Ce sont des points sur lesquels on reviendra dans la suite.

En ce qui concernait les lois, elles étaient envoyées aux assemblées primaires, qui délibéraient en permanence pour savoir ce que faisait l'assemblée, et si dans la moitié des départements plus un les assemblées primaires protestaient contre la loi, la loi devait être soumise à la ratification du peuple. Bref, c'était l'organisation permanente et savante de l'agitation sans cesse.

5°- Le droit à l'insurrection

Enfin, il y avait dans la Déclaration des Droits qui précédait cette Constitution du 24 Juin I793, constitution, déclaration teintée de socialisme, il y avait l'article qui disait : "lorsque le pouvoir opprime le peuple ou une partie du peuple, l'insurrection est le plus sacré des droits et le premier des devoirs".

Source : BIU Cujas

Il faut reconnaître que ce sont des choses qu'il est inutile de dire.

Pour tous ces motifs, c'était l'organisation de l'anarchie. La Convention s'en aperçoit et décide que la Constitution montagnarde sera appliquée après l'établissement de la paix. Mais lorsque la paix arrive, se sont déjà déroulés les évènements du 9 Thermidor.

c) La constitution directoriale (5 fructidor de l'an III).-

La Constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III

Et c'est dans ces conditions que le parti montagnard est vaincu et qu'il reste ce parti, que l'on appelle les thermodoriens, parti de centre, parti de marais, comme l'or disait alors, parti de gens prudents, qui ont réalisé ce tour de force, dont se vantait Sieyès : "Qu'avez-vous fait pendant la Terreur ? J'ai vécu !". Il avait conservé sa tête. Après Thermidor, ce sont ces gens prudents, qui ont réussi à vivre, qui ont la majorité dans la Convention et qui vont voter la Constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III.

Oeuvre de réaction

La Convention ne veut tout de même pas désavouer complètement son oeuvre précédente et elle nomme une commission de onze membres, avec la mission de donner à la Constitution montagnarde, suivant l'expression alors employée, des jambes pour marcher, avec mission de la perfectionner. En réalité, elle propose un plan de constitution tout à fait différent, qui est cette constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III. C'est la Constitution de la période thermidorienne, donc une constitution de réaction. Et cette réaction apparaît depuis le commencement jusqu'à la fin de cette constitution qui est fort longue, qui comprend plus de 500 articles.

Déclaration des devoirs

D'abord, au début, il n'y a pas seulement une déclaration des droits, il y a aussi une déclaration des devoirs. Il est bien entendu que le devoir est réactionnaire et le droit au contraire est avancé.

Retour à la famille

Il y a, en second lieu, un retour aux idées de famille. La Convention a développé le principe du divorce, qui avait été établi par la Législative le jour même où elle se séparait. La Convention surenchérit; on divorce à peu près comme aujourd'hui dans la Russie soviétique : on divorce parce qu'on a été pendant six mois sans son conjoint; pendant six mois il y a un conjoint qui est à la guerre, la femme divorce. D'autre part, le conjoint qui est à la guerre, allé-

Source : BIU Cujas

guant qu'il n'a pas vu sa femme depuis six mois divorce. On divorce par consentement mutuel. Effroyable démoralisation. Alors le Directoire essaie de revenir sur ces idées et l'on trouve l'écho de ses préoccupations dans la Déclaration des Devoirs et aussi dans cette règle que pour être membre du Conseil des Anciens, il faut être marié ou veuf.

Réaction pour le suffrage : retour nuancé à la constitution de I79I

Réaction en ce qui concerne l'organisation du suffrage. Le II Août I792 avait été établi le suffrage universel. La Constitution directoriale du 5 Fructidor de l'An III revient au système censitaire de I79I, avec toutefois une nuance démocratique, qui est assez délicate et sur laquelle le professeur appelle l'attention. En I79I, pour être citoyen actif il fallait être imposable à trois journées de travail, c'est-à-dire qu'il fallait avoir la situation, qui faisait qu'on était débiteur de ces trois journées de travail. Au contraire, dans le système du 5 Fructidor de l'an III, chacun peut aller chez le percepteur et dire : "Voilà trente sous, vous allez me donner mon reçu et avec ce reçu, je vais aller me faire inscrire sur la liste électorale". C'est ce que l'on appelle la taxe électorale; chacun peut la payer. C'est un peu plus démocratique, surtout dans les pays où les partis sont organisés et où les organisations de partis précisément paient cette taxe.

Deux Assemblées : les Cinq Cents, les Anciens

Réaction dans l'organisation des assemblées. Pour la première fois dans l'histoire, on voit apparaître deux chambres : le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq Cents. Boissy d'Anglas, rapporteur de la Constitution de l'an III était bègue, ce qui faisait qu'on disait : "la Constitution ba, be, bi, bo, bu".

Boissy d'Anglas prononce alors une parole qui est restée dans le langage constitutionnel : "Le Conseil des Cinq cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison". L'imagination et la raison. La seconde chambre est un organe de modération, de pondération, de conservation.

Le Directoire exécutif

Réaction aussi dans le nombre des membres du pouvoir exécutif. On n'ose pas encore, on est encore trop près de la Révolution, confier le pouvoir exécutif à un seul homme, cela rappellerait par trop la monarchie; on le confie à un conseil, à un Comité, à un directoire, et ce directoire comprendra cinq membres. Cinq au lieu de vingt-cinq. On marche vers la concentration du pouvoir exécutif pour arriver ensuite vers Bonaparte tout seul.

Voilà à peu près ce qu'il faut connaître de cet-

Source : BIU Cujas

te constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III.

La période du Directoire

Alors s'ouvre cette période du Directoire, qui est une période de corruption symbolisée, par Barras qu'on appelait "le plus effronté des pourris". Epoque aussi de fêtes, de réjouissances, de danses, de restaurants, de jeu, de spéculation. Epoque aussi de grande misère, époque de souffrance pour le peuple, pour la bourgeoisie, tandis que au sommet se réalisent des fortunes scandaleuses.

Talleyrand, l'ancien Evêque d'Autun, réussira à rentrer dans la vie active. Il sera nommé ministre des affaires étrangères du Directoire et dans la voiture qui le portera au Ministère des affaires étrangères, les témoins racontent qu'il disait "une fortune immense, une immense fortune, une fortune immense ...", C'était son programme.

Egalement époque de désordres politiques. Coups d'état des assemblées contre le Directoire; coups d'état du Directoire contre les assemblées; luttes de fractions des assemblées contre d'autres fractions. Les assemblées étant renouvelées chaque année par tiers, alors les deux tiers qui sont là annulent les élections du nouveau tiers, le tiers nouveau essaie de se débarrasser des anciens, etc... Bref, le désordre à l'état endémique et continu.

On ne pouvait pas sortir de Paris sans former des caravanes avec des gendarmes. On ne pouvait pas traverser les bois qui entourent Paris sans être attaqué par des voleurs. Alors on faisait partir à la fois cinq ou six diligences, on mettait des gendarmes partout et les fusillades éclataient dans les environs.

d) Démocratie césarienne (constitute du 22 Frimaire, an VIII)

Le coup d'Etat du I8 Brumaire de l'an VIII

C'est dans ces conditions qu'a lieu le coup d'Etat du I8 Brumaire de l'an VIII. Des gens très gentils, au service de Bonaparte, feront observer aux Conseils, le conseil des cinq cents et le conseil des anciens, le conseil des anciens qui siégeait au Luxembourg et celui des cinq cents au Palais Bourbon : vous n'êtes pas très en sécurité à Paris, il y a des mouvements, il faudrait mieux que vous vous transportiez à Saint-Cloud. Les conseils se transportent à Saint-Cloud, Bonaparte s'y transporte aussi avec ses grenadiers. Alors les Conseils sont tout seuls et Bonaparte en fait ce qu'il veut : c'est le coup d'Etat du I8 Brumaire.

Source : BIU Cujas

La Constitution du 22 Frimaire an VIII

Bonaparte extrait une sorte de commission de ces restes de conseils et il les charge de faire une constitution. Ce n'était pas son métier, mais il y avait un homme qui passait alors pour avoir une constitution dans la tête, c'était Sieyès. On charge Boulay-de-la-Meurthe d'aller interroger Sieyès et de lui faire sortir sa Constitution. Alors longue conversation de Boulay-de-la-Meurthe avec Sieyès et Boulay-de-la-Meurthe arrive à la commission et on rédige ainsi la Constitution du 22 Frimaire de l'an VIII.

Un écran démocratique pour le pouvoir d'un seul

Le caractère dominant de cette constitution du 22 Frimaire an VIII c'est d'être une apparence, un écran, une tromperie, mais extrêmement complexe et savante. Tromperie extrêmement savante, parce qu'elle organise le pouvoir d'un seul, le pouvoir d'un homme et que les hommes qui dominent alors sont les anciens membres de la convention et des assemblées révolutionnaires et qu'ils ne veulent pas avouer tout de suite qu'ils organisent le pouvoir d'un seul. Alors on organise une monarchie dans les décors d'une démocratie, mais c'est le cas de dire : décors en carton, en papier pâte et qui ne sont pas très solides, comme on va voir.

République

D'abord, nous avons encore la République. Il y a même des pièces d'or qui portent "République française, Napoléon Empereur"; par conséquent, sous le Consulat, nous avons encore la République française.

Le système de la pyramide

I°- Les élections sont supprimées. Chose assez curieuse, ce n'est pas Bonaparte qui voulait supprimer les élections, ce sont les survivants de la Convention, ceux qui sont dégoûtés de la démocratie après l'avoir pratiquée. C'est Sieyès qui est l'adversaire, le grand adversaire des élections. Cependant on maintient les principes de I789 et la souveraineté du peuple. Alors Sieyès imagine le système de la pyramide, qui se formule ainsi : "la confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut".

Voici le mécanisme de ce système : Tous les citoyens choisissent le dixième d'entre eux et ce dixième forme la liste de notabilités communales. Dans cette liste de notabilités de confiance ou d'éligibilité, le pouvoir central, c'est-à-dire le Consul, ensuite l'Empereur, choisit les membres des conseils municipaux. Supposons qu'il y ait cinq millions de citoyens qui votent, il y aura cinq cent mille citoyens sur les listes de notabilités communales. Les citoyens inscrits sur la liste de notabilité communale choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste

Source : BIU Cujas

de notabilités départementales. Dans cette liste de notabilités départementales composée par hypothèse de cinquante mille membres, le pouvoir, le Premier Consul choisit les membres des conseils généraux départementaux, les membres des assemblées départementales.

Enfin, les citoyens inscrits sur la liste de notabilités départementales choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste de notabilités nationales. Dans la liste de notabilités nationales sont choisis les membres des assemblées. Ils sont choisis en principe et c'est là un point tout à fait remarquable de cette construction, par le Sénat conservateur.

Le Sénat conservateur est élu en principe par la cooptation, le système académique : lorsqu'un fauteuil devient vacant, c'est le Sénat lui-même qui choisit le nouveau sénateur.

Et alors, le Sénat c'est le toit de l'édifice, c'est la partie essentielle, c'est lui qui va nommer notamment les membres du Tribunat et du Corps législatif dans la liste de notabilités nationales, liste qui comprend cinq ou six mille membres; par conséquent le choix est encore assez large.

Voilà la pyramide. Premier étage : suffrage universel; second étage : liste de notabilités communales; autre étage : notabilités départementales; au sommet, liste de notabilités nationales et pouvoir enfin en haut.

Organisation des assemblées.

Comment sont organisées les assemblées ? Système extrêmement intéressant, système perfectionné, système duquel est résulté une législation extrêmement remarquable et par son abondance et par sa qualité. Et si nous avons eu l'abondance et la qualité, c'est parce qu'il y avait l'organisme législatif voulu, l'organisme législatif adapté. Des assemblées démocratiques ne sont pas faites pour le travail législatif; elles ne peuvent pas faire de code de procédure, elles n'en ont pas fait, elles ont gardé le code de Napoléon. Le principe était celui-ci : Siéyès décompose les divers stades, qui aboutissent chez l'individu à une décision : l'imagination, la réflexion, la décision accomplie. Et à chacun de ces stades, Siéyès donne une assemblée. L'imagination au Conseil d'Etat; la réflexion au Tribunal; la décision au Corps législatif.

A chacune de ces opérations intellectuelles qui aboutissent à la décision, Siéyès avait assigné un atelier, comme il disait.

Source : BIU Cujas

Le Conseil d'Etat, atelier de proposition

L'atelier de proposition, l'organe de l'initiative, c'était le Conseil d'Etat, qui était nommé par le Premier Consul sur les listes de notabilités nationales. Le Gouvernement avait une idée générale sur des tendances de législation à suivre, et il chargeait le Conseil d'Etat de mettre cette tendance en articles. Le Conseil d'Etat avait alors une importance primordiale, c'était, comme le disait Thibaudeau, la famille de l'Empereur, son entourage immédiat. Napoléon ne supportait pas la discussion, c'était le contraire de son genre, mais au Conseil d'Etat il admettait la discussion et la contradiction et même il les provoquait.

Le Tribunat, atelier de critique

Lorsque le projet était ainsi rédigé en articles et sortait de l'atelier de proposition, il allait à l'atelier de critique, c'est-à-dire au Tribunat. Ici c'est une exagération de l'analyse psychologique dont on parlait tout à l'heure. Il est extrêmement dangereux de créer un corps, qui ne soit chargé que de la critique, parce que quand une autorité ou une personne est chargée de la critique, elle a une tendance à l'exagérer; on mettait donc dans la Constitution un organe de désordre. "Ces chiens du Tribunat, disait Bonaparte, qui aboient perpétuellement après moi ...." C'était lui cependant qui les avait créés pour qu'ils aboient. D'ailleurs le Tribunat, après avoir été "épuré" sera supprimé définitivement en 1807 par un sénatus-consulte.

Le Corps législatif, atelier de décision

Le Tribunat faisait connaître son avis sur le projet qui lui était transmis par le Conseil d'Etat et le projet allait ensuite au Corps législatif, qu'on appelait une "assemblée de muets". C'était une chambre un peu extraordinaire où personne ne parlait, une chambre silencieuse. C'était comme une sorte de juridiction. Mais ils étaient trois cents, ce qui fait qu'il était assez difficile de le comprer même avec la Cour de Cassation. Assis sur leurs bancs, ils entendaient le pour et le contre et ensuite ils disaient oui ou non. Trois Conseillers d'Etat disaient le pour et trois tribuns, trois membres du Tribunat disaient le contre. Alors le débat se déroulait entre ces six personnages, qui connaissaient bien la question pour l'avoir spécialement étudiée, et ensuite le Corps législatif disait oui ou non sans amendement.

Dans la suite, il a fallu apporter des adoucissements à ce régime. Il est arrivé que le Corps législatif voulant certaines modifications dans des titres du Code civil n'eut pas d'autre moyen que de repousser tout le titre; ce qui vexa fort Napoléon et on s'en tira en essayant de sonder auparavant les intentions du

Source : BIU Cujas

Corps législatif.

Le Sénat conservateur, atelier d'examen constitutionnel

Quand le corps législatif avait statué, la loi était définitive, sauf un examen au point de vue de la constitutionnalité par le Sénat dit conservateur. Ce Sénat dit conservateur était, en principe, recruté par lui-même suivant le mode académique. En réalité, dès le début le Sénat était obligé de choisir entre un candidat du Premier Consul ou de l'Empereur, un candidat du Tribunat et un candidat du Corps législatif. Il ne faut pas croire que c'était toujours le candidat du Premier Consul, qui était choisi. Par exemple, au moment où il s'agissait pour Bonaparte d'arriver à la conclusion du Concordat avec le Saint-Siège, le Sénat choisit le candidat du Tribunat, qui était l'abbé Grégoire, l'ancien Evêque constitutionnel de Paris, par conséquent un adversaire de l'Eglise catholique, ce qui faisait dire aux adversaires de Bonaparte : "Nous élirons l'abbé Grégoire à la barbe du Concordat!"

Dans la suite, le Sénat a été nommé par l'Empereur directement. Et même l'Empereur tenait les Sénateurs par tout un ensemble de faveurs et des décorations, titres nobiliaires et surtout avantages pécuniaires, sous la forme de "sénatoreries". Les Sénateurs étaient chargés de faire sentir dans l'ensemble du pays la splendeur du régime. Alors il y avait pour chaque ressort de cour d'appel une sénatorerie. La sénatorerie était constituée par un château ou par un bel hôtel dans une de ces capitales de province comme il y en avait autrefois; le sénateur était appelé à habiter cette sénatorerie et Napoléon lui donnait les rentes nécessaires pour les habiter avec faste; il y avait de ces hommes de la Convention, qui étaient de petites gens d'avant la Révolution, qui se trouvaient tout d'un coup promus au grade de grands seigneurs avec des châteaux, des centaines de mille francs de rentes, etc....

Fécondité et qualité technique de la législation du Consulat

Il convient de remarquer la complexité et aussi la qualité de cette organisation législative et de cette procédure législative. Les lois étaient rédigées par des hommes compétents, par des hommes choisis. Elles étaient l'objet de réflexions successives et d'examens approfondis, et c'est pour cela qu'on est arrivé à cette fécondité, à cette qualité législative. Nous avons un code civil arriéré, nous avons un code de procédure que les hommes du Conseil d'Etat n'ont pas inventé; ils ont copié sur les anciens formulaires des anciens Parlements, notamment du Châtelet de Paris, ce que l'on appelait les styles, de sorte que sous la République troisième les citoyens conscients et organi-

« Les Cours de Droit »
Source : BBJ Rouge de la Sorbonne 3
Répétitions Ecrites
Reproduction Interdite

sés sont dominés, au point de vue de la procédure, par des textes qui datent d'avant Colbert et Lamoignon. Sans faire des allusions trop directes, on peut dire que si on veut faire de la législation dictatoriale de bonne qualité, il faut imiter Napoléon, qui tout de même avait suivi cette progression, cette procédure et cette organisation savantes.

Les consuls

Au sommet de cette organisation, nous avons une apparence de gouvernement républicain. Au début, nous avons trois consuls, mais en réalité, il n'y en avait qu'un, c'était Bonaparte, et les deux autres c'était pour faire croire qu'ils étaient trois, Cambacérés et Lebrun.

Sieyès espérait être consul, et, si l'on peut dire, il s'est fait rouler par Bonaparte. S'agissant de désigner les consuls, Bonaparte qui a peur d'avoir Sieyès dit : Messieurs, pourquoi passer à un vote ? Il y a parmi nous le sage des sages, le prudent des prudents, l'expérimenté des expérimentés, c'est Sieyès, nous allons le charger de désigner les trois consuls. Sieyès commence de dire : Bonaparte. Bonaparte s'installe, il est désormais le patron. Bonaparte ajoute aussitôt : Maintenant, il me faut un jurisconsulte. "Cambacérès" dit Sieyès. Alors Bonaparte ne laisse pas le temps de réfléchir et dit : Maintenant, il me faut un financier. Sieyès était tout ce qu'on voulait sauf un financier, il désigne Lebrun. D'ailleurs Sieyès aura en compensation le poste de Président du Sénat.

Au début, il y a trois consuls nommés pour dix ans; ensuite le consulat à vie, Bonaparte est consul pour toute sa vie; ensuite l'Empire. C'est la progression que l'on connaît.

Un matin de Juin 1798, Bonaparte, alors qu'il n'était que général et que personne ne pouvait deviner sa destinée future, débarqua des troupes dans l'île de Malte. Ce jour-là il signa son arrêt de condamnation car l'Angleterre veut être maitresse de la Méditerranée. A partir de ce jour, l'Angleterre a décidé qu'elle combattrait Bonaparte et elle l'a combattu, l'a traqué jusqu'à ce qu'elle l'ait abattu. Cette histoire finit à Waterloo, quitte à recommencer plus tard.

L'Angleterre déclare qu'elle ne fait pas la guerre à la France, elle fait la guerre à Napoléon, et c'est dans ces conditions qu'elle tient à vaincre Napoléon, et dans ses fourgons elle amène les remplaçants de Napoléon, qui sont les Bourbons. C'est de l'histoire, c'est un fait.

Source : BIU Cujas

Période de la Monarchie constitutionnelle.- 1814-1848

Cette période se divise en deux époques : 1° la Restauration (1814-1830); 2° la Monarchie de Juillet (1830-1848).

1°- Restauration -

Le fils de Louis XVI était mort au Temple; du moins, c'est la vérité officielle contestée par les seuls naundorffistes. Les Bourbons, qui vont remonter sur le trône sont donc les frères de Louis XVI, le comte de Provence qui va régner sous le nom de Louis XVIII (1814-1824), le comte d'Artois qui va régner sous le nom de Charles X (1824-1830).

En 1814, les alliés, à savoir le roi d'Angleterre, le roi de Prusse, le tzar de Russie, l'Empereur d'Autriche, ramènent donc les Bourbons.

Comment les Bourbons vont-ils régner ? Louis XVIII a quitté la France depuis longtemps, depuis l'émigration. Il est allé s'installer d'abord en Russie, ensuite en Angleterre, et lorsqu'il est rappelé en France, il est prêt à toutes les concessions. Notamment ce Sénat qui avait été le centre de la platitude à l'égard de Napoléon, ce Sénat que Napoléon avait gorgé d'honneurs et de richesses se deshonore, s'il pouvait encore être deshonoré, en votant la déchéance de Napoléon. C'étaient des hommes moyens pour lesquels il ne faut pas être trop difficile. Ils sont morts, autrement ils seraient maintenant sénateurs inamovibles après avoir été pairs de Louis XVIII, de Charles X, de Louis Philippe et de Napoléon III, l'humanité n'est pas très belle.

La Constitution sénatoriale (constitution de rentes)

Ils commencent de prononcer la déchéance de Napoléon sous prétexte qu'il a porté atteinte à la liberté, or c'était le Sénat lui-même qui était chargé de veiller au maintien de la liberté, il n'avait jamais rien dit, mais quand l'homme est à terre, on l'attaque, c'est humain.

Alors le Sénat reste en place : on devine le désordre au milieu duquel se déroulent tous ces évènements en présence des alliés envahisseurs. Il se réunit et vote une constitution. L'article essentiel de cette constitution c'est que les sénateurs conservent dans le nouveau régime qui vient tous leurs avantages, ils deviennent pairs et ils conservent leurs sénatoreries: ce qui fait qu'on appelle cette constitution la "constitution de rentes".

Quand Louis XVIII apprend que le Sénat "appelle au trône Louis Stanislas Xavier, comte de Provence" moyennant cette condition, il se dispose précipitamment à accepter et à accourir.

Source : BIU Cujas

Mais on lui fait comprendre que cette hâte est inconsidérée et qu'il peut rentrer sans conditions. La France, qui a connu la Terreur, qui a connu les guerres napoléoniennes, qui connaît maintenant l'invasion, est fatiguée. Il n'y a plus d'opinion publique, on est complètement désorienté, on est prêt à tout accepter.

La proclamation de Saint Ouen

Le comte d'Artois, frère puiné de Louis XVIII le précède en France comme lieutenant général. Louis XVIII arrive, s'arrête à St Ouen et de là lance la fameuse déclaration de Saint-Ouen, qui pose les principes du Gouvernement nouveau. Dans cette déclaration de Saint-Ouen, on trouve d'abord l'annonce d'un gouvernement libre et aussi une première compromission avec la Révolution, c'est la promesse que les acquéreurs de biens nationaux ne seraient pas tracassés; toutes les personnes qui avaient acheté des biens de l'Eglise ou de la noblesse resteraient en possession de leurs biens mal acquis. On achetait alors un château et des hectares pour une poignée d'assignats qui valaient cinq sous, seulement on se savait pas ce que représentait l'avenir, ceux qui achetaient des terres faisaient tout de même une spéculation formidable. Aux élections conservatrices de 1885, les plus fervents royalistes seront des descendants d'acquéreurs de biens nationaux. Et la vieille noblesse dépouillée de ses biens ne sera pas très contente, mais pour la cause elle se taira. Enfin les gns dont ils occupaient les châteaux n'étaient pas très contents. Dans cette déclaration de Saint Ouen Louis XVIII s'engage à "mettre sous les yeux" des Chambres, c'est-à-dire de l'ancien Sénat et de l'ancien Corps législatif de l'Empire, une charte constitutionnelle. Cette expression est savante, elle veut dire que Louis XVIII fera connaître aux chambres une constitution qu'il donne. Elles n'auront pas à la voter, il la mettra sous leurs yeux. C'est la charte du 4 Juin 1814.

La charte de 1814

1°) A l'inverse de ce qui s'est produit pour la constitution du 22 Frimaire an VIII, qui installait le pouvoir d'un seul dans le décor de la République, la charte de 1814 multiplie les apparences de réaction avec des réalités de libertés.

2°) La charte de 1814 a servi de modèle à la constitution de 1875, c'est-à-dire à la constitution qui régit encore aujourd'hui la France républicaine. En effet, la charte de 1814 est copiée avec des modifications sur la constitution anglaise. Il y a une seconde édition française de la constitution anglaise qui est la charte de 1830, et une troisième édition française de la constitution anglaise qui est la cons-

Source : BIU Cujas

titution de 1875 qui nous régit aujourd'hui. Il faut donc bien connaître cette charte de 1814, qui est notre modèle pour ainsi dire immédiat.

Elle multiplie les apparences de réaction

La Charte porte d'abord ce nom, qui est un nom de l'ancien régime et non point le nom de constitution qui est un nom imaginé par la Révolution.

Elle est octroyée

En outre, c'est une charte octroyée. Le roi remonte sur le trône de Louis XIV en vertu de son sang, il y remonte sans condition. Il est le souverain absolu, tout puissant, pouvant dire et disant à tout moment : "car tel est notre bon plaisir". Et lorsqu'il convoquera la Chambre des Députés la lettre de convocation adressée à chaque député porte : "Nous vous faisons savoir que nous vous ordonnons de vous rendre à Paris pour la réunion de la Chambre des Députés, qui doit avoir lieu à telle date, car tel est notre bon plaisir". Toutes les apparences de l'ancien régime.

La Charte est octroyée. Louis XVIII est sur son trône, il est roi et, par un effet de son bon plaisir, parce qu'il croit que c'est utile, il veut bien donner une constitution à la France. C'est lui tout seul qui donne la constitution à la France et il l'affirme dans le fameux préambule de la Charte, qui expose cette doctrine :

Le préambule de la charte

" A ces causes, nous avons volontairement et par "le libre exercice de notre autorité royale, accordé "et accordons fait concession et octroi à nos sujets, "tant pour nous que pour nos successeurs et à toujours "de la Charte constitutionnelle qui suit". Par conséquent, il la donne parce que cela lui plaît, aucun vote des Chambres.

Date de la charte

Cette idée se confirme par la date de la Charte : "L'an 1814 et de notre règne le dix-neuvième". Cela veut dire qu'il est roi depuis que le Dauphin est mort au Temple. Certainement il y a eu un espèce de général appelé Bonaparte, qui a gouverné la France, mais Louis XVIII est roi depuis la mort du Dauphin.

Place de la religion catholique dans l'Etat

La religion catholique est la religion de l'Etat, c'est-à-dire l'Etat a une religion; les dogmes de la religion sont les lois de l'Etat; les lois doivent traduire les ordres de la religion. La religion ordonnant le repos dominical, nous aurons la loi du dimanche qui n'a que très peu de chose de commun avec la loi actuelle du repos hebdomadaire, puisque, en vertu de cette loi de 1820 on ne pourra pas travailler dans son propre jardin le dimanche.

D'autre part, la religion catholique imposant l'indissolubilité du mariage, le divorce sera supprimé.

Toute puissance apparente du roi

Tout converge vers le roi. Proposer la loi c'est régner. Le roi a seul l'initiative des lois. Les Cham-

Source : BIU Cujas

bres ne peuvent pas examiner une proposition de loi, qui émanerait d'un de leurs membres. Les Chambres qui estiment qu'une matière doit être réglementée peuvent simplement supplier le roi de déposer un projet.

Le régime parlementaire

C'est à Louis XVIII que nous devons le régime parlementaire. Le régime parlementaire est arrivé avec les fameux fourgons de l'étranger, comme le roi.

Le régime parlementaire est ce régime dans lequel la direction générale des affaires publiques appartient à un gouvernement, à un ministère qui est nommé par le roi et qui reste en fonction tant que les Chambres lui gardent leur confiance. Dans le régime parlementaire, le roi donne la vie au ministère, les Chambres lui conservent l'existence.

Ce régime parlementaire que nous ne connaissions pas en France, Louis XVIII l'y a apporté, parce qu'il l'avait vu fonctionner en Angleterre. Il est inscrit dans la Charte sous cette simple formule : les ministres sont responsables. Ils ne sont pas seulement responsables devant le roi, ils sont encore responsables devant les Chambres.

Louis XVIII

D'ailleurs, Louis XVIII sera le modèle du monarque parlementaire. On a dit que Louis XVIII est le plus grand roi de France depuis Louis XIV. C'est peut-être vrai, c'était un grand roi. Mais M. Joseph Barthélemy considère que le plus grand roi de France, depuis Louis XIV, c'est Louis Philippe. Quoiqu'il en soit, Louis XVIII était un homme d'une très grande intelligence, avec le sentiment très fort de la dignité de sa maison et de la dignité de la France.

Sans doute ce sont les alliés qui ont ramené Louis XVIII en France; mais il ne faut pas croire pour cela que Louis XVIII était un petit garçon à côté des monarques de l'Europe. Il représentait la première maison royale du monde et ne manquait jamais une occasion de le rappeler. Lorsqu'il invitait à dîner ce parvenu de roi de Prusse ou de demi-sauvage qu'était le Tzar de Russie, ou même le roi d'Angleterre, il passait le premier parce que la maison de France est la première du monde. Vitrolles raconte dans ses Mémoires que l'Empereur de Russie étant allé trouver Louis XVIII pour lui recommander un membre de la Chambre des Pairs il fut tellement impressionné qu'il n'osa pas sortir sa requête. Et lorsque Wellington, le vainqueur de Waterloo, le maître de la situation, rencontrait Louis XVIII celui-ci lui faisait un petit salut protecteur.

Donc, il faut voir chez Louis XVIII ses incontestables qualités : dignité de la France, dignité de sa maison, dignité de sa personne, goût des apparences de

Source : BIU Cujas

l'ancien régime, avec une étiquette surannée.

Pourvu qu'il ait les apparences, les réalités, il n'y tenait pas. Les réalités quotidiennes de l'administration d'un pays, cela ne l'intéressait pas, parce que déjà en 1814 c'était un roi âgé, pas très ingambe. Le peuple de Paris a eu une désillusion lors de son entrée à Paris. Alors qu'à cette époque tous les personnages, de quelque qualité qu'ils soient, montaient à cheval, même le Pape qui à l'occasion montait sur une mule, Louis XVIII qui était incapable de monter sur un cheval ou sur une mule, fit son entrée en voiture.

Le régime parlementaire va se développer. Nous allons avoir à la tête de l'Etat un personnage qui régnera, il faudra lui dire : c'est vous qui gouvernez, c'est vous qui êtes le maître. Comme le roi d'Angleterre qui dit : mon armée ! alors qu'il ne la commande pas, mon peuple! alors qu'il ne le gouverne pas. Ma flotte ! alors qu'il ne la dirige pas. Il dira tout ce qu'on voudra, on agira en dehors de lui.

Dualité des Chambres.

Il y avait deux Chambres : la chambre des Pairs et la Chambre des Députés.

La chambre des Pairs

La Chambre des Pairs est composée de membres nommés par le roi avec un titre héréditaire; c'est la copie de la Chambre des Lords, c'est une chambre des seigneurs.

La Charte permettait au roi de nommer des Pairs pour leur vie, mais le roi prit une ordonnance se défendant de nommer des Pairs viagers, il ne nomme que des Pairs héréditaires, auxquels il confère un titre de noblesse.

La Chambre des Pairs jouera un rôle important sous la Restauration. A certaines heures, c'est chez elle que se réfugiera l'esprit de libéralisme; elle fera échouer la loi d'ainesse, la loi de justice et d'amour .... Elle jouera le rôle de Chambre de Justice. A ce titre, elle jugera le maréchal Ney, elle jugera Louvel, assassin du duc de Berry, etc...

La Chambre des députés

Avec la Chambre des Députés, on revient au système de l'élection, mais avec un corps électoral extrêmement restreint : élection directe des députés par les électeurs, mais les électeurs sont en nombre minime. Pour être électeur, il faut payer 300 frs de contributions directes. Ce chiffre n'est peut-être pas très impressionnant aujourd'hui seulement il faut réfléchir que, à ce moment là, le budget de la France était de 800 millions. Ce n'est qu'en 1828 que le budget atteindra un milliard et qu'alors on dira : "Saluez ce premier milliard, vous ne le reverrez plus !". Maintenant le budget de la France tourne autour de 50 milliards, il

Source : BIU Cujas

y a en plus le budget des départements et des communes qui représente une vingtaine de milliards; alors que sous la Restauration on ne dépensait rien pour les départements ou les communes, elles vivaient comme elles pouvaient : lorsqu'il fallait réparer l'église, le curé faisait une petite quête parmi ses fidèles, et lorsqu'il s'agissait d'arranger une route, les paysans allaient l'arranger comme ils pouvaient. Tandis que maintenant, il faut que les contribuables apportent au budget chaque année environ 70 milliards au lieu d'un. Ainsi, pour avoir une idée de ce qu'est cet impôt de 300 frs, il faut multiplier par 70. 300 frs était alors une somme considérable, tellement considérable que sur tout l'ensemble du pays, il n'y avait que 75.000 électeurs. Il y avait beaucoup d'électeurs à Paris, dans le Nord, dans les Bouches-du-Rhône, mais il y avait des départements où il y avait une poignée infime d'électeurs.

75.000 électeurs pour toute la France

15.000 éligibles

Pour être éligible, il fallait payer 1.000 frs de contributions directes. Il y avait 15.000 éligibles dans l'ensemble du pays.

L'art. 14 de la charte

Enfin, en vertu de l'art. 14 de la Charte, le roi fait des ordonnances pour l'exécution des lois et pour la sûreté de l'Etat. Cet article n'avait pas été déposé au hasard dans la Charte de 1814, il indiquait qu'en cas de crise grave, en cas de menace pour l'ordre public ou social, on revient à l'état primitif antérieur, à l'octroi de la Charte, c'est-à-dire à la toute puissance du roi.

Voilà comment, en dehors des passions historiques, qui existent encore autour de cette question, il faut voir l'article 14, comment il faut voir la politique de Charles X au mois de Juillet 1830, Politique incontestablement réactionnaire, anti-libérale, maladroite, et la preuve c'est que le régime en est mort au point de vue politique, mais justifiée au point de vue constitutionnel, car il agissait dans la limite des pouvoirs que lui donnait la Charte et notamment l'article 14.

Les ordonnances de Juillet 1830

Au mois de Juillet 1830, Charles X était roi et Charles X roi gentilhomme, comme l'on dit quelquefois, était loin d'avoir la prudence et la hauteur de vue de son frère Louis XVIII. Il avait appelé au pouvoir un gentilhomme de son entourage d'avant la Révolution, M. de Polignac. C'était un gentilhomme estimable, mais nullement fait pour gouverner la France. Il s'imaginait qu'il lui suffisait de quelques gendarmes pour mener le pays. Et puis il croyait, dit-on, qu'il avait des inspirations directes d'en haut. Nous allons faire des ordonnances, nous allons tout faire rentrer dans

Source : BIU Cujas

l'ordre et tout ira très bien.

Que sont ces ordonnances ?

Dissolution de la Chambre des Députés

I°- Dissolution de la Chambre des Députés. Cette dissolution se produisait dans des conditions un peu exceptionnelles, parce qu'il venait déjà d'y avoir une dissolution, que les élections étaient à peine achevées. Il n'y avait alors ni télégraphe, ni téléphone, il n'y avait pas de journaux. Les députés, élus dans leurs départements, ne savaient pas ce qui se passait à Paris. Ils se dirigent vers Paris, mais à mesure qu'ils approchent de Paris, ils entendent de mauvaises nouvelles et quand ils arrivent à Paris, ils apprennent qu'ils ne sont plus élus du tout, le roi ayant prononcé la dissolution au lendemain même des élections et avant que la Chambre se soit réunie. C'est un acte contraire à toutes les traditions constitutionnelles, dissolution sur dissolution ne vaut. On peut renvoyer une Chambre devant les électeurs, si la Chambre se manifeste dangereuse pour l'ordre social, mais casser directement les élections, ce n'est pas possible.

Suspension de la liberté de la prsse

2°- Suspension de la liberté de la presse. C'est cette ordonnance qui supprime la liberté de la presse et soumet les journaux à la censure qui va soulever le peuple de Paris.

Exclusion des patentes du cens

Enfin, 3°- exclusion des patentes du cens. Pour être électeur il fallait payer 300 frs de contributions directes, mais il y avait un impôt, qui était cher au parti conservateur, c'était l'impôt foncier de la terre, parce que la grande propriété terrienne est conservatrice; au contraire le commerce, la banque sont libéraux, et le commerce et la banque étaient électeurs en vertu de la patente sur les professions commerciales et libérales. Alors Charles X déclare par cette ordonnance que désormais on ne sera électeur qu'en vertu de l'impôt foncier.

Voilà les ordonnances de Juillet.

2°- La monarchie de Juillet (I830-I848)

Les journées de Juillet I830

Le peuple de Paris se soulève et il y a ce que l'on appelle les Journées de Juillet, dont le souvenir est matérialisé par la Colonne de Juillet sur la place de la Bastille. Ce n'est pas une colonne qui célèbre le I4 Juillet I789, c'est une colonne en l'honneur des morts de la Révolution de Juillet I830.

Seulement, c'est toujours l'imprévisible qui se produit.

En Juillet I830, le peuple de Paris descend dans la rue pour défendre la liberté de la presse, pour défendre la Charte, et tous ces gens qui viennent du

« Les Cours de Droit » 31, rue de la Sorbonne, 3
Source : BIU Cujas
Répétitions Ecrites
Reproduction Interdite
V

faubourg Saint-Antoine, des ouvriers, des petits bourgeois, etc..... disent : Nous allons être débarrassés de ces Bourbons, de ces rois, nous allons aller vers la République, nous serons heureux, nous ne paierons plus d'impôts, etc...

Mais il y avait un banquier, qui s'appelait Laffitte, qui joue très bien son jeu. Il réunit le reste de la Chambre des Députés, reste assez curieux, puisqu'elle avait été dissoute, elle n'avait plus de titre. Et ils sont là quelques-uns qui décident d'appeler au trône Philippe, duc d'Orléans. Par conséquent, le peuple de Paris a fait une révolution et il ne s'imaginait pas que c'était pour mettre sur le trône le Duc d'Orléans.

Ce duc d'Orléans est un descendant d'un frère de Louis XIV; il ne descend donc pas de Louis XIV, il descend d'Henri IV; c'est donc le descendant d'une branche cadette.

Qu'est-ce qui reste de la branche aînée, qui aurait pu succéder à Charles X ? Il reste son fils, le duc d'Angoulême, et son petit-fils, fils du duc de Berry, qui avait été assassiné, en 1820, par Louvel, le comte de Chambord, que l'on retrouvera au moment de l'élaboration de la constitution de 1875, comme représentant des légitimistes.

On va chercher Philippe d'Orléans, qui habitait à Neuilly. Il consulte la reine, il consulte surtout sa soeur, Mme Adélaïde, qui sera la grande conseillère du règne, c'est la sagesse, c'est la grande tendresse du roi, etc....Il finit par accepter et il va être roi de France sous le nom de Louis Philippe Ier.

Le comte de Chambord, dernier descendant de Louis XIV, est de la branche aînée. Le comte de Chambord étant mort aux environs de 1880, les prétendants actuels au trône de France sont les descendants de Louis Philippe. Du moment que la branche aînée a été éteinte, cette branche d'Orléans qui est usurpatrice, à partir de 1830, devient tout de même légitime à partir de 1880, puisqu'il n'y a pas d'autres représentants légitimes.

La Charte du 14 Août 1830

Nous avons ainsi la Charte du 14 Août 1830, qui, à la différence de la Charte de 1814, est une charte contractuelle, ou, pour employer l'expression consacrée, un pacte.

Le pacte

Quel est le cérémonial de ce pacte ? Les deux Chambres sont réunies. Il y a un trône vide. A côté de ce trône un fauteuil, sur ce fauteuil Philippe d'Orléans. On lit la charte à Philippe d'Orléans, en lui disant : Moyennant que vous acceptiez cette charte, vous serez roi de France et chef d'une dynastie nouvelle. Philip-

Source : BIU Cujas

pe d'Orléans prête serment, et du moment qu'il a prêté serment, du moment qu'il a conclu le Pacte avec la nation représentée par cette Chambre des Pairs et par cette Chambre des Députés, il devient roi de France. Il monte sur le trône, s'assied, met son chapeau et prononce son premier discours.

Il faut souligner que la nation était bien inexactement représentée par les débris des Chambres de la Restauration.

Dans quel décor, dans quel cadre, ce pacte fut-il conclu ? Ce n'était pas dans la salle actuelle de la Chambre des Députés. Cette salle étant à ce moment là en réparation (elle avait été bâtie en 1795 pour le Conseil des Anciens et vers 1827 menaçait de s'écrouler). On avait dressé dans un des Jardins du Palais Bourbon (jardin des quatre colonnes) un local provisoire en bois, et c'est dans cette baraque de planches que s'est passée cette solennité.

Il y a eu il y a deux ans à la rue du Faubourg St Honoré une exposition extrêmement intéressante du décor de la vie sous Louis Philippe. (Le style Louis Philippe est passé dans l'"antiquité", tout au moins dans la curiosité). Il y avait précisément un grand tableau représentant l'intérieur de cette baraque de planches et l'arrivée de Louis-Philippe. Le pacte est un contrat passé entre les membres de la chambre et cette branche cadette usurpatrice, qui exile la branche aînée, qui exile Charles X et toute sa famille, qui leur interdit même de posséder le moindre bien mobilier ou immobilier en France et qui leur impartit à peine de quelques semaines pour liquider au plus vite leurs propriétés. Par conséquent, loi d'exil, loi de confiscation, de bannissement de Louis-Philippe à l'égard de la branche aînée.

Contenu de la charte de 1830

Cette Charte du 14 Août 1830, dont lecture est donnée à Louis-Philippe est une charte un peu plus démocratique que celle de 1814, mais c'est tout de même une royauté.

Abandon du droit divin

1°- Suppression de ce préambule où s'affirmait le droit divin des rois, car Louis-Philippe ne peut plus prétendre au droit divin. Le droit divin il est représenté par Charles X qui s'en va en exil à Prague.

Louis Philippe roi des Français

Changement du titre du roi. En conséquence de tous ces caractères, de toutes ces modifications dans le sens démocratique, Louis Philippe n'est pas roi de France et de Navarre, il est roi des Français. C'est le roi-citoyen, le roi qui a été élu par la représentation nationale. Et, en conséquence de cette idée, on supprimera les lys de toutes les armoiries françaises. Cette suppression des lys ne sera pas d'ailleurs agré-

Source : BIU Cujas

able à Louis-Philippe, car une fois qu'il est sur le trône, il veut bien être le successeur direct et légitime d'Henri IV et de Louis XIV, il estime que les lys ne sont pas l'emblème de la branche ainée, mais l'emblème de toute la famille des Bourbons, auxquels il avait droit, mais enfin son entourage est plus fort que lui et partout on fait sauter les lys sur les monuments publics.

Monarchie sans lys et sans prêtres

Et d'autre part, c'est une monarchie, pour employer un terme moderne, moins cléricale que la Monarchie de la branche aînée. C'est une monarchie sans lys et sans prêtres. Charles X était entouré de tout un bataillon d'ecclésiastiques, il y avait trois ou quatre cents prêtres attachés aux Tuileries à des titres divers. Les prêtres étaient dans le ministère. Un prêtre, Monseigneur Frayssinous était à la tête de l'Université; tout archevêque marquant était membre de la Chambre des Pairs, etc..... Louis Philippe c'est le roi voltairien, et la Chambre des Députés qui l'entoure, afin de marquer son indépendance à l'égard des idées religieuses siégera le dimanche, travaillera le dimanche.

Diminution des attributions du roi

Le roi voit ses attributions diminuer. Sous la Charte de 1814 on avait dit : "proposer la loi c'est régner", et dans ces conditions, le roi de 1814 avait seul l'initiative de la loi, les Chambres ne pouvaient pas imaginer une réforme nouvelle, il fallait que la réforme fut imaginée par le roi lui-même. Alors, à partir de 1830, nous avons la règle, qui est aujourd'hui celle de la Constitution de 1875 : partage de l'initiative entre le chef de l'Etat et chaque membre de l'une ou de l'autre Chambre.

L'article 14 de la Charte de 1814 que Charles X avait imaginé comme base de ses ordonnances de Juillet, l'article 14 n'est pas supprimé mais il est singulièrement modifié. Il y avait dans l'article 14 de 1814 : "Le roi fait des ordonnances pour l'exécution des lois et pour la sûreté de l'Etat". Charles X avait pu croire trouver dans ces termes l'autorisation de prendre des mesures de salut public en cas de désordre moral ou matériel dans le pays. La Charte de 1830 modifie cet article dans les conditions suivantes : "Le roi fait des ordonnances pour l'exécution des lois sans pouvoir en arrêter ni suspendre l'exécution". Par conséquent, toutes les ordonnances royales doivent être conformes aux lois.

Suppression de l'hérédité de la Pairie

La Chambre des Pairs de la Restauration était composée de membres nommés par le roi avec un titre héréditaire. Le membre de la Chambre Haute, qui venait à décéder, transmettait son siège à son fils aîné, et

Source : BIU Cujas

avec une ordonnance royale, avec l'autorisation du roi, il pouvait de son vivant désigner pour lui succéder un de ses neveux. Par exemple l'abbé de Montesquiou, ancien prêtre, qui est fait duc de Montesquiou par Louis XVIII, n'avait pas d'enfants, au moins officiellement; de son vivant il obtient la survivance de son siège héréditaire pour son neveu Montesquiou. Donc hérédité de la pairie.

L'hérédité de la pairie avait de grands avantages, elle faisait de la Chambre des Pairs une Assemblée dans une certaine mesure indépendante du roi. Le Pair, qui a été nommé par le roi, est lié au roi par la reconnaissance, mais au bout de quelques générations on oublie qu'à l'origine il y a eu un acte de la volonté royale et on pense que c'est dans le patrimoine familial que l'on a trouvé ce siège de Pair , par conséquent on peut résister à la volonté royale. Mais d'un autre côté, il est évident que l'hérédité blesse ces sentiments démocratiques dont on a indiqué les progrès dans cette Charte de 1830, et c'est dans ces conditions que la Charte, sans supprimer l'hérédité de la pairie, annonce une loi sur la pairie. Cette loi est faite au cours de l'année 1831; ceux qui défendent l'hérédité de la Pairie à la Chambre des Députés, ce sont des Bourgeois, c'est Guizot, c'est Thiers. Ce sont des hommes qui disent qu'une Chambre, dont tous les membres ont été nommés par le roi, ne sera pas indépendante à l'égard du roi. Cependant l'hérédité de la pairie est supprimée. La Chambre des Pairs est composée de membres nommés par le roi à titre viager, et nommés par le roi sans que celui-ci ait une liberté complète de ses choix. Le roi est obligé de choisir les Pairs dans des catégories, qui sont déterminées par la loi. Ce sont des hommes qui ont appartenu aux Assemblées pendant un certain temps, ce sont des présidents de conseils généraux. Pendant un temps plus long ce sont des personnages qui ont été ambassadeurs pendant dix ans, ce sont les membres de l'Institut, ce sont enfin les gens riches. Victor Hugo veut être membre de l'Académie française, où d'ailleurs il sera battu cinq fois, afin de pouvoir être nommé membre de la Chambre des Pairs, ce qu'il sera, Louis Philippe lui donnera satisfaction. Victor Hugo avait l'ambition politique. Il a toujours été ridicule dans la politique, il l'est souvent dans ses oeuvres, mais il a du génie, au contraire en matière politique il n'a jamais commis que des fautes et malheureusement, dès qu'il est nommé, il s'imagine qu'il va être ministre.

La nomination des Pairs dans des catégories, c'est le système copié en 1848 par l'Italie et c'est

Source : BIU Cujas

encore la règle du Sénat italien. Le Sénat italien, à l'heure actuelle, et la Chambre des Pairs autrefois lorsqu'elle recevait un nouveau membre était appelée à examiner si la nomination royale avait été bien faite, conformément à la loi. Le Sénat a été en Italie un des derniers centres de résistance à M. Mussolini; il lui a renvoyé toute une série de sénateurs qu'il avait nommés, notamment un chansonnier comme étant une gloire de littérature, le Sénat italien a décidé que ce n'était pas une gloire des lettres, des sciences ou des arts et n'en a pas voulu.

La Chambre des Pairs est d'ailleurs intéressante, elle jouera un grand rôle, surtout comme juridiction, comme jugeant les attentats contre le roi et la famille royale, comme juridiction jugeant les Pairs eux-mêmes, car les Pairs n'étaient justiciables que de leurs Pairs. Et c'est ainsi qu'à la fin de la Monarchie de Juillet le duc de Choiseul Praslin qui avait assassiné sa femme pour faire plaisir à une institutrice anglaise, fut traduit devant la Chambre des Pairs et ne fut pas jugé, car on le trouva mort dans sa cellule.

Le régime du juste milieu

La Restauration avait organisé un régime tel que c'était la grande propriété foncière, la propriété terrienne qui gouvernait. Nous avons maintenant un régime nouveau qui est ce que l'on appelle le régime du juste milieu. Pour être électeur sous la Restauration, il fallait payer trois cents francs de contributions directes, sous la monarchie de Juillet, le cens est passé à deux cents francs. Cela multiplie singulièrement le nombre des électeurs, puisque de 80.000 sous la Restauration, nous arrivons à environ 275.000 en moyenne sous la Monarchie de Juillet. Cela change évidemment la classe dominante, c'est la moyenne bourgeoisie qui gouverne.

Il serait intéressant d'ailleurs, si le temps le permettait, de montrer que le règne de cette bourgeoisie n'a pas été comme on a souvent tendance à le croire règle d'une classe égoïste; il y a au contraire de ces Chambres de la Monarchie de Juillet une préoccupation autre que la préoccupation de classe, préoccupation que l'on trouve notamment dans la législation des environs de 1840 sur le travail des femmes et des enfants dans les usines et manufactures. Nous avions jusque là l'enfant de 12 ans travaillant 14 heures par jour; il y a maintenant une limitation de la durée du travail des enfants, qui évidemment n'intéresse pas la bourgeoisie. Il y a une législation intéressante sur les mutualités, sur les caisses d'épargne, qui intéresse les classes les plus nombreuses de la société.

Source : BIU Cujas

Perfectionnement du régime parlementaire

Le régime parlementaire, qui avait été introduit par Louis XVIII et Charles X, se précise, se perfectionne, prend sa technicité actuelle. Louis Philippe n'entendait pas être un monarque inactif, il avait une expression familière , il disait : "Je veux mener mon fiacre", c'est-à-dire qu'il voulait gouverner son pays. Il avait été en effet très durement formé par l'infortune. Son père, Philippe Egalité avait essayé de conserver sa fortune, sa situation, le palais royal qu'il habitait, et à cette conservation de sa situation et de sa fortune Philippe Egalité avait fait des sacrifices extrêmement graves et notamment le sacrifice de voter la mort de son cousin Louis XVI à la Convention nationale. Il espérait sauver ainsi sa fortune et sa tête, il n'a pas réussi; il a été décapité; car la Révolution a ainsi agi à l'égard des grands seigneurs qui s'étaient ralliés à elle, elle les a accueillis avec enthousiasme et les a décapités comme les autres.

Alors, devant ce mauvais procédé de la Révolution, Louis Philippe lui-même avait été général à Jemmapes et à Valmy dans les armées de la Révolution; il aimait à le rappeler au moins au début de la Monarchie de Juillet, Louis Philippe lui-même prend le chemin de l'exil. Il arrive en Suisse et alors matériellement, sans image, sans que ce soit une métaphore, sans un sou. Il est là sur la route et il marche tout seul, sans rien. Un jour il est tellement affamé qu'il s'évanouit devant une porte, une bonne femme le recueille, l'amène dans l'étable, lui donne un peu de soupe et le réchauffe. Il donne des répétitions, des leçons de français, de mathématique, etc...

Puis, dans la suite, il ira en Angleterre, il aura à peu près les mêmes moyens d'existence : autour de lui on fera des lithographies, de ces petites boites que l'on trouve encore chez les antiquaires, de ces petits cartonnages avec du papier doré autour et que l'on vendra comme on pourra.

C'est un homme qui, par conséquent, connaît la vie Alors il ne veut pas être sur un trône pour être un roi soliveau, il veut mener son fiacre.

Pour essayer de mener son fiacre, il nommera à la présidence du Conseil, ou bien il se passera de Président du Conseil, c'est son idéal, il veut être lui-même président des ministres, ou bien alors il nommera des bustes, des vieux maréchaux. Napoléon est tombé en 1815, il n'y a pas eu de nouveaux maréchaux depuis 1814; lorsque l'on arrive aux environs de 1845 les maréchaux sont des vieux messieurs, ils doivent leur titre à des campagnes lointaines; d'autre pa..t

Source : BIU Cujas

ils sont entourés de prestige, de respect. Alors Louis Philippe les met à la tête du gouvernement et se dit : cela va être un gouvernement représentatif, mais c'est moi qui gouvernerai.

Thiers et Guizot

C'est dans ces conditions que se déroule à la Chambre un grand débat classique, qu'il faut connaître entre Thiers et Guizot. Thiers disait : "le roi règne et ne gouverne pas", ce qu'on traduira dans la suite, pour le Président de 1875, par : "Le Président chasse le lapin, mais ne gouverne pas". En face Guizot disait "Le trône n'est pas un fauteuil vide". Il y a sur le trône une personne humaine, qui a des idées, qui a des conceptions sur la marche à suivre pour gouverner le pays. Alors Guizpt disait : "Le roi a le droit d'avoir un programme". Mais il ajoutait : "A la condition qu'il y ait un ministère, qui prenne la responsabilité de ce programme et une chambre qui approuve ledit programme". Voilà la doctrine de Guizot dans toute son ampleur, il faut la connaître.

C'est sous la Monarchie de Juillet que se précise la technique parlementaire, notamment en ce qui concerne l'interpellation.

L'interpellation est une demande d'explication adressée au gouvernement et elle se clôt par le vote d'une résolution de la Chambre, résolution que l'on appelle l'ordre du jour. C'est avec les ordres du jour qu'on renverse les ministères. C'est sous la Monarchie de Juillet qu'on a commencé à voter des ordres du jour et on a voté des ordres du jour sur l'initiative du gouvernement lui-même. C'est un ministre critiqué devant la Chambre, qui dit à la Chambre : Je ne puis pas me contenter d'une approbation tacite, vous allez voter une résolution me disant votre confiance. Naturellement on ne prévoyait pas alors que s'il y avait des résolutions de la Chambre disant la confiance à un ministère, il y aurait dans la suite de ces mêmes résolutions qui diraient la méfiance dans le Ministère.

Le mécontentement du public sous la Monarchie de Juillet

Suivant le mot de Lamartine "la France s'ennuya". C'est là le plus grand défaut de ce gouvernement de Louis Philippe : il a encouragé dans une certaine mesure la résurrection de la légende napoléonienne, légende qui était répandue déjà par les poètes, tels que Béranger et même Victor Hugo. C'est le gouvernement qui solennellement envoya chercher les cendres de Napoléon à Sainte-Hélène et qui les a ramenées aux Invalides. On ne peut pas non plus reprocher au Gouvernement de Juillet d'avoir manqué de gloire, car c'est lui qui a achevé la pacification de l'Algérie. Cela ne suffisait pas au peuple français, qui a enlevé son affect

Source : BIU Cujas

au Gouvernement de Louis Philippe. Voilà le fait.

On a vu le même phénomène se produire en Espagne, à la veille de la chute d'Alphonse XIII : le peuple, la bourgeoisie, l'aristocratie elle-même, tout le monde se désintéressait de cette dynastie, alors la dynastie tombe.

Quels sont les prétextes ? Il y en a deux. On demande d'abord la réforme parlementaire, mais surtout la réforme électorale.

La réforme parlementaire

Qu'est-ce que c'est que la réforme parlementaire ? Sous la Monarchie de Juillet les fonctions publiques étaient en principe compatibles avec le mandat législatif. On pouvait être à la fois député et fonctionnaire, et Guizot qui est un admirable modèle d'homme d'Etat par son désintéressement, par la dignité de sa vie privée, par la hauteur de ses vues, par son éloquence, etc... Guizot pratiquait ce que l'on appelle la corruption parlementaire. Il ne donnait pas de l'argent, il distribuait des places. Un député semblait manifester quelques velléités d'indépendance, Guizot lui lançait une bonne fonction avec l'espoir de le faire taire. C'est ainsi que M. Léonce de Lavergne qui jouera un rôle à l'Assemblée Nationale de 1871 à 1875 apprend un jour par le Moniteur qu'il était nommé professeur de littérature française à la Faculté de Montpellier, fonction qu'il n'avait aucunement demandée Comme il manifestait des velléités d'indépendance, Guizot lui envoie cette fonction, mais il n'en a pas voulu.

Il y a des choses extraordinaires dans ce régime, notamment un député est à la fois député et directeur au Ministère des Finances; c'est Magne qui sera le grand ministre des Finances sous Napoléon III.

Quant à Bugeaud, il avait pris sa retraite comme colonel. En 1814 il est élu député, en 1830 Louis Philippe le charge de ce rôle étrange de veiller sur la grossesse de la duchesse de Berry. La Duchesse de Berry représentait la branche aînée des Bourbons. Veuve depuis 1820, elle vient soulever la Vendée des légitimistes contre Louis Philippe et elle s'est oubliée avec un vieux gentilhomme. Enfin, Louis Philippe avec joie apprend qu'elle est enceinte et alors on l'enferme à la forteresse deBlaye pour qu'elle ne s'échappe pas, et le malheureux colonel Bugeaud est chargé de veiller à ce qu'on fasse venir du monde quand l'enfant arrivera ! Ce ne sont pas des procédés extrêmement gentils entre cousins, mais c'est comme cela que la chose se passa. Alors à ce moment là commence la vraie carrière de Bugeaud. De 1814 à 1830, il a été à côté de Périgueux, c'était le soldat laboureur, il culti-

Source : BIU Cujas

vait sa propriété, à partir de 1830 il va être général et gouverneur général de l'Algérie et ce sera sa grande carrière.

Il y avait à la Chambre, dans ces conditions, plus de cent fonctionnaires, sauf des prêtres. C'étaient des fonctionnaires des ministères, des ambassadeurs, des trésoriers payeurs généraux, toutes sortes de fonctionnaires. Et, lorsqu'on votait, on votait par boules blanches et noires, Guizot se tenait au pied de la tribune et il voulait voir quelle était la couleur de la boule que le député allait porter et alors les députés fermaient la main !

Dans ces conditions le régime parlementaire fonctionnait d'une façon insuffisante. Alors c'est cela la réforme parlementaire : suppression des comptabilités.

La réforme électorale

Le second aspect du mécontentement du public, c'était la demande de la réforme électorale. Les royalistes légitimistes, notamment dans la Gazette de France, qui a disparu depuis quelques années s'étaient faits les champions du suffrage universel. Il y avait à la Gazette de France un rédacteur qui s'appelait Genou, et trouvant ce nom peu reluisant il avait pris le pseudonyme de M. de Genoude. M. de Genoude faisait chaque jour son article pour demander le suffrage universel. Il avait récolté à ce titre une centaine d'années de prison !

La demande du suffrage universel n'était d'ailleurs pas générale, ce que l'on demandait c'était une extension du droit de suffrage, on demandait notamment l'abaissement du cens et l'adjonction des capacités, c'est-à-dire que les gens qui par leurs études, par leurs diplômes prouvaient qu'ils étaient capables de comprendre quelque chose auraient dû être électeurs. Il arrivait fréquemment que les doyens ne fussent pas électeurs, mais on prétendait que le concierge de la Faculté de Rennes avait fait des économies avec les générosités des étudiants, était devenu électeur ! Donc abaissement du cens et adjonction des capacités.

La campagne des banquets

Sous la Monarchie de Juillet n'existait pas le droit de réunion, mais on avait le droit de se réunir en famille pour déjeuner. Il restait ce droit, et c'est ce qui explique la campagne des banquets. Pour demander l'extension du droit de suffrage on organisait des banquets. Un Banquet célèbre est celui de Mâcon présidé par Lamartine, avec cette chance que, au milieu de son discours, Lamartine fut interrompu par le tonnerre qui venait au secours de son éloquence et Lamartine tira de cette manifestation météorologique et du déchirement de la tente qui abritait le

Source : BIU Cujas

banquet des images et des métaphores qui enflammèrent la foule.

La Révolution de I848

C'est ainsi qu'on arrive au commencement de l'année I848 à un banquet qui celui-ci préoccupe fortement le gouvernement. C'était un banquet donné, organisé I° dans un quartier démocratique, quartier de la Bastille, 2° un dimanche, donc tous les ouvriers pouvaient y assister, 3° à bon marché, 5 frs. Ceci devient grave et le gouvernement interdit le banquet. Les organisateurs renoncent au banquet dans le quartier de la Bastille, ils organisent un banquet dans le quartier des Champs-Elysées, mais on sent qu'il y a du trouble dans la ville et sur l'intervention du gouvernement les organisateurs renoncent encore à ce banquet dans le quartier des Champs Elysées. Le dimanche arrive, alors que fait le peuple ? Il s'en va autour de la place où devait avoir lieu le banquet, il va voir le mur derrière lequel se serait passé quelque chose. Alors entassement de foule. Le lendemain cela continue, on va toujours au même endroit. Puis on s'en va par les boulevards. Sur les boulevards, sur le Boulevard de la Madeleine, au coin de la rue Cambon, il y a un édifice, où il y a maintenant au rez-de-chaussée une banque anglaise, Lloyd Bank, où était alors le ministère des affaires étrangères, l'hôtel du Quai d'Orsay étant en construction à ce moment-là. Sur la foule qui criait un coup de feu part d'une fenêtre du ministère des affaires étrangères, tiré par qui ? On ne l'a jamais su. Mais c'est ce coup de feu qui déclanche la révolution de février I848. On promène le mort, il y aura d'autres morts qu'on promènera, cela exaltera le peuple et Louis Philippe partira pour l'exil, et pendant qu'il se dirigera vers l'exil en Angleterre, il répétera constamment : "Comme Charles X, comme Charles X...." Dix-huit ans auparavant c'était lui qui avait fait partir Charles X et maintenant c'est lui, Louis Philippe qui doit partir.

L'âge du suffrage universel
De I848 à nos jours

La Révolution de Février I848 ouvre l'âge du suffrage universel qui a duré sans interruption jusqu'à aujourd'hui (sauf la loi du 3I Mai I850).

Cette période comporte : I° un gouvernement de fait provisoire (le Gouvernement provisoire de I848); 2°- Un gouvernement d'assemblée; 3°- Une république présidentielle (constitution du 4 Novembre I848); 4°- Une période dictatoriale (2 Décembre I85I) 5°- une démocratie césarienne, d'abord qualifiée de république

Source : BIU Cujas

(I4 Janvier 1852) puis d'Empire (2 Décembre I852); 6° un gouvernement de fait (gouvernement de la Défense nationale 4 Septembre I870); 7° un gouvernement d'assemblée (8 Février I87I - mars I876); 8° enfin une république parlementaire.

Le Gouvernement provisoire

Après la chute de Louis Philippe, grand désordre. Qui va prendre le gouvernement à ce moment là ? On pense que le roi va abdiquer en faveur de son petit-fils, du comte de Paris, cela ne prend pas. Alors des hommes s'installent à l'hôtel de Ville, c'est le gouvernement provisoire, dont fait partie Lamartine, et qui tient son pouvoir de la responsabilité qu'il a prise, comme il l'a dit lui-même. C'est à ce moment là qu'on raconte qu'à l'Hôtel de Ville, Arago, Lamartine et d'autres se mettent autour d'une table : Eh bien ! c'est nous le gouvernement.

L'Assemblée constituante

Ce Gouvernement provisoire convoque immédiatement une assemblée constituante. Cette assemblée constituante se réunit à Paris. C'est une grande assemblée où on voit côte à côte Lamennais prêtre défroqué, Lacordaire dans sa robe de dominicain, puisqu'il avait restauré l'ordre de St Dominique en France et une série d'illustrations du pays comme M. de Tocqueville l'auteur de la démocratie en Amérique, Arago, etc..

Les Journées de Juin

L'Assemblée nationale Constituante commence d'organiser son pouvoir au moyen d'une commission exécutive. Mais se produisent à Paris des troubles extrêmement graves, connus dans l'histoire sous le nom de Journées de Juin.

I848, c'est une époque d'idéalisme sympathique, c'est une époque d'humanitarisme, de solidarisme. Ce sont ces mots qui commencent alors à entrer dans la circulation. C'est la générosité de I848. Le curé de St Roch bénit un arbre de la liberté; Jésus Christ est considéré comme le premier des sans-culottes, un démocrate. C'est une révolution bon enfant. Il n'y a pas de décapitation, pas d'exécution tout le monde est content.

Révolution donc idéaliste, religieuse. La Constitution de I848 a un préambule affirmant : "En présence de Dieu ....."

C'est alors que commence ce mouvement qui ne s'arrêtera pas en France, qui se répandra sur la surface du monde entier. Une législation en faveur d'une classe, l'organisation de la fraternité. Jusque là, liberté, égalité, mais à partir de I848 on va vouloir organiser la fraternité. La fraternité ira jusqu'à l'ouvrièrophilie, l'amour de l'ouvrier. Il y a une chanson : "A genoux devant l'ouvrier, à genoux devant sa casquette ...." On s'habillera en ouvrier : il y a un

Source : BIU Cujas

portrait de Baudelaire portant une blouse; George Sand s'habillera avec une blouse, une casquette et fumera sa pipe.

C'est comme cela que nous arrivons aux journées de Juin. C'est de cet esprit que vient l'organisation des ateliers nationaux. Il ne faut pas croire que notre époque ait inventé le chômage. Le chômage est de tous les temps, seulement à ce moment là les chômeurs s'appelaient les sans-travail. On organise des ateliers nationaux, c'est-à-dire que l'on ouvre des chantiers où les ouvriers travailleront moyennant un salaire de deux francs. C'est ce salaire qui nous explique le nom de la route de Quarante sous : c'est une route des environs de Paris, où ont lieu certaines épreuves d'automobile. La route de Quarante sous est ainsi appelée, parce qu'elle a été construite par les ateliers nationaux, par les sans-travail auxquels on donnait un salaire de deux francs.

Mais ces ateliers nationaux ne tardent pas à devenir des endroits où l'on parle beaucoup plus que l'on ne travaille. Notamment au Champ de Mars on leur fait faire des travaux de terrassement, ils ne comprennent pas beaucoup l'utilité de ces terrassements, ils s'imaginent qu'on les fait fatiguer uniquement pour les faire travailler et les occuper, ils ne font plus rien. C'est alors que l'Assemblée Nationale Constituante croit devoir fermer les ateliers nationaux.

S'il était facile de ne pas organiser les ateliers nationaux, il est beaucoup plus dangereux de les fermer. Il est facile de ne pas accorder des allocations, il est extrêmement difficile de les retirer.

A ce moment là éclate une insurrection, qui descend comme toujours du faubourg St Antoine. L'Assemblée hésite, elle aurait dû immédiatement prendre des mesures pour le rétablissement de l'ordre, elle hésite de quelques heures, le désordre gagne et c'est dans ces conditions qu'elle retire le pouvoir à la commission exécutive et confie une sorte de dictature au Général Cavaignac. Le général Cavaignac s'installe à l'hôtel Matignon; c'est l'heure la plus marquante de son histoire; il accomplit une oeuvre peut-être nécessaire, mais une oeuvre épouvantable, en ce sens qu'en trois jours il est maître de l'insurrection. Il n'hésite pas à sacrifier tout ce qu'il faut sacrifier. Ce sont des devoirs épouvantables .... Qui n'est pas capable de remplir ces devoirs ne doit pas accepter les responsabilités du gouvernement. Cavaignac accepte et fait son devoir. Ne le jugeons pas. Constatons seulement cette chose épouvantable que de temps en temps, les répressions de ces mouvements populaires sont iné-

Source : BIU Cujas

vitables : I848, la Commune, etc....

Il en résulte que la France entière a eu peur, elle a craint une révolution, elle a craint l'arrivée du désordre et de l'anarchie, car tous ces hommes qui descendaient du faubourg St Antoine voulaient piller, brûler, assassiner. Et il ne faut pas croire qu'ils aient été particulièrement humains, ils ont fait le coup de lever le drapeau du parlementaire, un brave général y est allé, puis ils ont mis leur drapeau dans la poche et ont assassiné le général. C'est comme cela qu'a commencé la répression.

Constitution du 4 Novembre I848

La constitution du 4 Novembre I848. Ses caractéristiques

La bourgeoisie a eu peur, la France a eu peur et c'est dans ces conditions que nous allons avoir une Constitution et surtout une assemblée, qui portera les traces de cette frayeur : c'est la Constitution du 4 Novembre I848.

Ce qui nous frappe le plus dans cette constitution de I848 c'est d'abord un préambule religieux "en présence de Dieu". Généreux ? Droit à l'assistance, droit au travail. Utopique : la France s'est constituée en République, afin de diminuer le poids des impôts.

Dans l'organisation, deux traits :

I°- Le chef de l'Etat est élu par le peuple;

2°- en face de ce chef d'Etat élu par le peuple, une Chambre unique.

L'élection par le peuple du Président de la République

Le Chef de l'Etat élu par le peuple. Il se déroule devant l'Assemblée Nationale Constituante un grand débat : les prudents voulaient faire élire le chef de l'Etat le premier par l'Assemblée Nationale, et les autres par l'Assemblée législative. Mais monte à la tribune Lamartine, dont Flaubert a dit : "L'erreur de la Révolution de I848 a été de nommer colonel la première flûte du régiment !". Et Flaubert ajoutait : C'est ce coco là qui nous a valu l'Empire !" Lamartine monte à la tribune et prononce un discours prestigieux, un discours unique dans son genre, puisque non seulement il a soulevé les applaudissements, mais encore qu'a remporté la décision de l'Assemblée. En effet, il peut arriver que des discours soient applaudis, il peut arriver que des discours changent des opinions, mais il est très rare que des discours changent les votes. Lamartine a changé les votes. Il a dit : La révolution est faite d'après le principe de la souveraineté du peuple. Vous rendez hommage perpétuellement à la souveraineté du peuple et lorsqu'il s'agit pour le peuple de faire l'acte le plus essentiel à l'existence de l'Etat, lorsqu'il s'agit pour le peuple de choisir

Source : BIU Cujas

son chef, vous êtes tentés de dire que ce peuple devant lequel vous vous inclinez perpétuellement est incapable de faire ce choix. Voilà l'essentiel de la doctrine de Lamartine. Et il ajoutait : Je sais bien le danger immédiat, qui se dessine à l'horizon politique, mais nous nous devons faire notre devoir, et si le peuple se trompe, l'histoire nous absoudra, puisque nous avons fait notre devoir.

Le danger, c'était l'élection du chef de l'Etat directement par le peuple. L'Assemblée décide en effet que le chef de l'Etat serait élu directement par le peuple. Aux Etats-Unis, le Président de la République est élu par le peuple, mais à deux degrés, c'est-à dire que les électeurs des Etats-Unis choisissent un petit nombre d'entre eux, en nombre égal à la représentation de l'Etat au Congrès des Etats Unis et ce sont ces électeurs secondaires, qui choisissent le chef de l'Etat. Au contraire, en 1848, l'Assemblée décide que c'est le peuple, le suffrage universel direct, qui choisira le chef de l'Etat. Or, à ce moment-là il y avait un renouveau de la légende napoléonienne , dû à Béranger, dû à Victor Hugo, à Louis Philippe lui-même, qui avait envoyé son fils chercher les cendres de Napoléon à Sainte-Hélène. D'autre part, le peuple n'était pas au courant des affaires publiques, le peuple ne lisait pas les journaux comme il les lit aujourd'hui : un journal coûtait deux cents francs d'abonnement, plus de mille francs aujourd'hui. Le peuple n'était pas mêlé à la vie publique, puisque seuls 275.000 Bourgeois pour l'ensemble de la France avaient jusque là élu les membres de la Chambre des Députés. Dans ces conditions, que pouvait dire au peuple un nom comme celui de Cavaignac ou un nom comme celui de Lamartine ? Mais il y avait un nom qui était connu dans toutes les chaumières, dans toutes les maisons de campagne, c'était le nom de Bonaparte. Alors un Bonaparte se présente à la présidence de la République et il est élu. Louis Napoléon Bonaparte, fils de Louis roi de Hollande, frère de Napoléon Ier et de la reine Hortense de Beauharnais, fille de Joséphine, par conséquent belle-fille de Napoléon Ier, Louis Napoléon Bonaparte est élu Président de la République.

Il ne faut pas apporter dans l'histoire les passions de l'heure présente. Que signifie l'élection à la tête de l'Etat du chef d'une dynastie ? C'est l'invitation faite officiellement et solennellement par le peuple au chef de cette dynastie de faire remonter cette dynastie sur le trône. C'est le peuple qui s'est trompé et ne cherchons pas les responsabilités de Louis Bonaparte, qui n'a fait en somme que ce

Source : BIU Cujas

que lui indiquait cette désignation.

La Chambre unique

En face de ce chef de l'Etat, qui concentrait dans sa personne toute l'autorité du suffrage universel, tout le prestige, toute la force de la désignation populaire, la Constituante commet la faute d'établir une Assemblée unique, l'Assemblée législative, dans laquelle la force et le prestige du suffrage universel sont dispersés entre ses 750 membres.

Le conflit entre le Président et l'Assemblée

Entre le chef de l'Etat et l'Assemblée, le conflit doit arriver, le conflit est inévitable, le conflit est organisé à l'avance. Il éclate à propos de la loi du 3I Mai I850, loi qui mutilait le suffrage universel. C'était Louis Napoléon Bonaparte, qui avait proposé cette loi à cette Chambre qui était réactionnaire parce qu'elle avait été élue sous l'impression de la terreur des journées de Juin. C'est Bonaparte qui propose cette loi du 3I Mai et quand l'assemblée législative a eu l'imprudence de voter cette loi, Louis Napoléon Bonaparte a l'habileté de lui en demander aussitôt l'abrogation et l'assemblée législative a la maladresse de lui refuser cette abrogation. De sorte que Louis Napoléon Bonaparte, élu par le suffrage universel, apparaît en outre devant le peuple comme le champion du suffrage universel et de la démocratie contre l'assemblée réactionnaire; et c'est dans ces conditions que va éclater le coup d'Etat du 2 Décembre I85I. La loi du 3I Mai I850 exigeait pour être inscrit sur une liste électorale d'une commune le domicile, pas la résidence, de trois ans dans cette commune; elle exigeait en outre que le domicile fut prouvé par l'inscription au rôle des contributions directes. Cela excluait environ trois millions d'électeurs. Louis Napoléon Bonaparte se fait le champion de l'universalité du suffrage.

Friction aussi au sujet de la politique à l'égard du Saint-Siège, mais ce qui envenime singulièrement les rapports ce sont les questions d'argent. Louis Napoléon Bonaparte avait eu une longue vie de prétendant, au cours de laquelle il avait contracté de nombreuses dettes. Il arrivait à la tête de l'Etat chargé d'un très lourd passif; alors il demande à la Législative une indemnité pour liquider ce passif : l'Elysée ne pouvait pas à tout moment être assiégé par les huissiers ! On lui accorde cette première somme, mais on marchande, il en demande beaucoup à la fois. Et Louis Napoléon Bonaparte lorsqu'il a payé ses dettes veut aussi avoir un train convenable, il redemande de l'argent. On marchande, mais on finit par lui accorder. Louis Napoléon Bonaparte demande encore, on lui refuse. Alors ce sont là des choses qu'on ne par-

Source : BIU Cujas

donne pas. Cela envenime les relations.

Voici une autre imprudence de la Constitution de I848 : elle avait décidé que le Président de la République serait élu par le peuple pour quatre ans, et que, à l'expiration de ces quatre ans, il ne pourrait pas être réélu. Il fallaitqu'il passât un délai de quatre ans dans la vie privée, après quoi le peuple pourrait de nouveau le désigner. De pareilles conditions d'éligibilité ou de rééligibilité sont admissibles lorsque le chef de l'Etat est élu par des Assemblées, qui sont décidées à respecter la lettre de la Constitution, mais si le peuple veut conserver le Chef de l'Etat qu'il y ait huit millions de citoyens qui réélisent Louis Napoléon Bonaparte en dépit de sa non rééligibilité, quel est celui qui osera prendre sa place à la présidence de la République, alors que celui qui y serait aurait eu un nombre dérisoire de suffrages ? C'était une grosse imprudence.

Cette imprudence fut aggravée encore par ce fait que le peuple avait appelé à la présidence de la République le chef de la dynastie napoléonienne, Louis Napoléon Bonaparte. Louis Napoléon Bonaparte jouait son jeu, l'heure en était venue pour lui tant qu'il était à la présidence de la République et s'il se laissait renvoyer dans la vie privée, c'en était fini de la dynastie napoléonienne. Louis Napoléon Bonaparte, Président de la République demande à la Législative d'émettre le voeu de révision de la Constitution, de façon à admettre la rééligibilité du Président de la République. La majorité, c'est-à-dire plus de la moitié de l'assemblée législative émet le voeu de révision. Mais, nouvelle imprudence de la Constitution de I848, elle avait dit que le voeu de révision pour être valable devait être émis à la majorité des trois quarts. De sorte que nous marchons peu à peu vers l'expiration du premier délai de quatre ans, pour lequel avait été élu Louis Napoléon Bonaparte, délai à l'expiration duquel il devait rentrer dans la vie privée. Si donc Louis Napoléon Bonaparte était décidé à rétablir sa dynastie, il était par la date, par l'expiration de ce délai de quatre ans, il était acculé au coup d'Etat. C'est ce qui se produit le 2 Décembre I85I.

Constitution du I4 Janvier I852

Le Coup d'Etat du 2 Décembre I85I

Le 2 Décembre I85I, proclamation et décret. Proclamation : Louis Napoléon Bonaparte demande au peuple mission de faire une constitution. Décret : l'Assemblée législative est dissoute. Louis Napoléon Bonaparte, Président de la République n'avait pas le droit de dis-

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

soudre la législative, il a donc violé la constitution. Et, d'autre part, il violait la constitution en faisant appel au peuple pour se faire donner la mission de faire une constitution.

Mais, dans cette proclamation, il y avait que le peuple était convoqué pour le treizième jour après le deux décembre à l'effet de répondre à ces deux questions :

I°- le peuple approuve-t-il l'acte du deux décem c'est-à-dire la dissolution de l'assemblée législative, et par conséquent le renversement de la Constitution de I848 ?

2°- Le peuple donne-t-il mandat à Louis Napoléon Bonaparte de faire une constitution ?

Le peuple répond à une énorme majorité de sept millions de suffrages : Oui, nous approuvons l'acte du deux décembre; oui nous vous donnons mandat de fai une constitution.

Par conséquent, Louis Napoléon Bonaparte reçoit du peuple mandat de faire une constitution. C'est la Constitution du I4 Janvier I852.

Les cinq bases

Mais, dans cette proclamation, Louis Napoléon Bonaparte indiquait les bases sur lesquelles il se proposait de faire la Constitution. C'est ce que de I852 à I870 on appellera les cinq bases de la Constitution. L'intérêt de ces cinq bases c'est que lorsqu'il s'agissait de modifier une disposition quelconque de la Constitution, cette modification était opérée par une décision du Sénat que l'on appelle un sénatus-consulte et c'était définitif. Mais lorsqu'il s'agissait de toucher à l'une des cinq bases, attendu qu'au mois de Décembre I85I le peuple avait désigné, défini, arrêté les bases de la Constitution, le contrat de Décembre I85I était atteint, par conséquent il ne pouvait être modifié qu'en plein accord entre le chef de l'Etat et le peuple et alors intervenait le plébiscite. Le plébiscite est la caractéristique de ce régime que nous appelons le régime de la démocratie césarienne, la démocratie s'incarnant dans un personnage à la tête de l'Etat, dans une seule personne, dans un César. On a beaucoup dit, c'est une des doctrines traditionnelles, que le plébiscite est un leurre, que le peuple n'est pas libre, que le peuple ne sait pas ce qu'il veut, etc.... Il faut accepter ces affirmations traditionnelles, doctrinalistes, constitutionnelles, avec beaucoup de réserves. Si le peuple ne sait pas ce qu'il veut, alors ne soyons pas démocrates. Et d'autre part, il n'est aucune force au monde qui puisse contraindre un citoyen à mettre dans l'urne un bulletin portant oui ou un bulletin

Source : BIU Cujas

portant non, car à chaque plébiscite chaque citoyen recevait un petit carré de papier sur lequel il y avait "oui" et un petit carré de papier sur lequel il y avait "non". On arrivait, on pliait son petit papier et on le mettait dans une urne. On s'en allait. C'était la liberté complète. Alors les républicains, les opposants à l'Empire, afin de bien marquer la fidélité de leurs sentiments gardaient le bulletin "oui", l'affichaient chez eux, cela prouvait qu'ils votaient contre l'Empire.

Quelles sont les bases de la Constitution de I852 ?

Les cinq bases de la Constitution de I852.

I°) Un chef responsable nommé pour dix ans. La Constitution du I4 Janvier I852 a donc encore les apparences de la République. Louis Napoléon Bonaparte va être appelé officiellement le prince président. Cela sent déjà les approches de l'Empire, c'est le Prince Président, nommé pour dix ans. C'est la copie de la Constitution du 22 Frimaire de l'an VIII : consulat pour dix ans, consulat à vie, Empire.

I°- Un chef d'Etat responsable nommé pour dix ans

Vers le mois d'Octobre I852, Louis Napoléon Bonaparte fit dans le Midi de la France, Nimes, Montpellier, Toulouse, Bordeaux une grande tournée, un grand voyage officiel et partout dans ces villes méridionales, il est accueilli aux cris de "Vive l'Empereur !". Le Prince Président couronne ce voyage par son discours de Bordeaux, dans lequel il prononce la fameuse et si dangereuse parole, qui devait être si dramatiquement démentie par les évènements : "L'Empire c'est la paix". Par conséquent, le Prince Président annonçait nettement le prochain rétablissement de l'Empire.

Un sénatus-consulte propose ce rétablissement qui est prononcé par le peuple et proclamé le 2 Décembre I852.

Cet Empire va connaitre deux périodes : l'Empire autoritaire qui est incarné par Rouher; l'Empire libéral dont le grand homme sera Emile Ollivier.

L'Empereur se considère comme responsable, et chaque fois qu'il consultera le peuple sur une modification de la Constitution, il y aura deux questions : I°- le peuple français veut-il la continuation du pouvoir de Napoléon III ? 2°- le peuple français approuve-t-il telle modification de la Constitution ? Et c'était par un oui ou par un non que l'on répondait à ces deux questions.

2°- Les Ministres dépendent du pouvoir exécutif seul

2ème base : des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul. C'est l'exclusion du régime parlementaire. Les Ministres ne sont pas responsables devant les assemblées. Jusqu'aux environs de 1860 cette règle est rigoureusement observée : les ministres n'entrent pas dans le corps législatif, ils ne peuvent pas être pris

Source : BIU Cujas

sur les bancs du corps législatif. Les rapports indispensables entre le pouvoir exécutif et le corps législatif sont assurés par des fonctionnaires. A l'heure actuelle, au bas de la tribune du Président, il y a un banc sur lequel s'essayent les sténographes, qui reproduisent les débats. Sous le Second Empire ce banc était celui des Conseillers d'Etat, qui étaient en face de l'assemblée et qui défendaient les projets. Jusqu'à I860 le corps législatif ne fait que voter sur les projets de lois du gouvernement, il ne s'occupe pas de la direction générale des affaires. Le corps législatif n'a rien à dire sur la conduite de l'Etat.

A partir de I860 une série de réformes va progressivement appeler le corps législatif à s'occuper de cette conduite des affaires de l'Etat. Notamment à l'ouverture de chaque session l'Empereur prononce le discours du trône : jusqu'à I860 il prononce son discours devant le Sénat et le corps législatif, puis il s'en va; à partir de I860 on donnera au corps législatif le droit de répondre par une adresse au discours du trône , c'est-à-dire que le corps législatif fera connaître sa pensée sur le discours du gouvernement et par conséquent sur la manière dont sont menées en général les affaires publiques. Puis, les Chambres recevront le droit d'interpellation, elles pourront demander des explications sur les actes du gouvernement. Et afin que l'on puisse répondre à ces demandes d'interpellation, ce ne seront plus des conseillers d'Etat, qui représenteront le gouvernement devant le corps législatif, il y aura un ministre que l'on appelle ministre d'Etat et que l'on appelle couramment le ministre de la parole, qui n'aura pas d'autre fonction que d'aller devant le corps législatif expliquer la pensée du gouvernement. Ce Ministre d'Etat est un Ministre qui ne gère aucun département ministériel, c'est un ministre qui n'a pas d'autre fonction que de défendre la politique et les projets du gouvernement devant le corps législatif.

Et ainsi, progressivement, nous arrivons jusqu'à la Constitution du 3I Mai I870, qui admet le régime parlementaire tel qu'il avait fonctionné de I8I4 à I848, et tel à peu près qu'il fonctionne aujourd'hui. Mais l'expérience du 3I Mai I870 n'a pas eu le temps de se poursuivre à raison de la guerre franco-allemande.

3°- Le Conseil d'Etat

3ème base. C'est ici qu'il faut remarquer la rédaction extrêmement habile de cette proclamation: Un conseil d'Etat formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le corps législatif. Le Conseil d'Etat est aujourd'hui singulièrement déchu de la mission très haute qu'il

Source : BIU Cujas

avait sous le Premier et Second Empire, puisque le Conseil d'Etat était véritablement un des premiers corps de l'Etat, c'était l'entourage immédiat de l'Empereur.

4°- Le Corps législatif

4ème base : un corps législatif. Ce n'est pas une assemblée, ce n'est pas une représentation populaire, ce n'est pas une Chambre des Députés, c'est un corps législatif, une assemblée dont la mission exclusive est, comme l'indique la suite, discutant et votant les lois. Nommé par le suffrage universel sans scrutin de liste qui fausse l'élection, c'est-à-dire que Louis Napoléon Bonaparte, qui s'entendait en matière de gouvernement, en matière de maniement de la pâte électorale et de pression sur les électeurs, faisait du scrutin uninominal d'arrondissement une des bases de l'Empire. Et maintenant, on veut nous faire croire que le scrutin uninominal d'arrondissement est une des bases de la République ... Il faudrait s'entendre : c'est l'un ou l'autre !

5°- Le Sénat

5ème base : une seconde assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental, des libertés publiques, c'était le Sénat, dont les membres étaient nommés tout à fait librement par l'Empereur.

Dans la proclamation qui accompagne la Constitution du I4 Janvier I852 Louis Napoléon Bonaparte souligne le caractère de ce Sénat : ce n'est pas une seconde chambre, où se répètent à quelques jours d'intervalle les débats qui ont eu lieu devant la Chambre populaire; le Sénat examine seulement les lois, non au point de vue de leur opportunité, mais exclusivement au point de vue de leur conformité avec la Constitution. Ce rôle du Sénat, sera totalement changé : le 3I Mai I870; le Sénat deviendra une seconde Chambre comme la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet.

Il faut souligner l'esprit de cette proclamation par quelques détails. Que comprend le Conseil d'Etat ? Les hommes les plus distingués. Que comprend le Sénat ? Les illustrations du pays. Et alors, au corps législatif ... ?

Voilà, en somme, avec le commentaire des cinq bases, ce qu'il y a à retenir de cette Constitution du I4 Janvier I852.

Le régime de l'Empire

Il faut aussi que l'on s'imagine ce qu'est ce régime du Second Empire, d'abord par le décor extérieur de la vie, ensuite par le lustre qui en somme a régné sur la vie de la France à cette époque. Au moment de l'Exposition de I867, Napoléon III apparaît comme un des premiers souverains du monde, les souverains étran-

Source : BIU Cujas

gers sont très flattés d'avoir des relations avec lui, le roi de Prusse est un tout petit monarque. D'autre part, ce régime se manifeste par toute une politique de grands travaux publics : les chemins de fer, les canaux se développent, Paris se transforme et prend sa physionomie d'aujourd'hui, car depuis la chute du Second Empire, on n'a fait à Paris qu'achever le plan d'Haussmann, préfet de la Seine, et en 1869 l'Empereur et l'Impératrice, entourés des souverains de l'Europe tout entière, président à la grandiose inauguration du canal de Suez, oeuvre française. Il ne faut donc pas dire que c'était un régime abominable, un régime d'oppression, etc... Evidemment les gens étaient persécutés, on ne pouvait pas dire ce qu'on voulait, mais ceux qui combattaient le plus véhémentement le régime se disaient en meme temps : il ne faut pas aller trop loin, parce que qu'est-ce qui arrivera le jour où nous le renverserons ?

La chute de l'Empire. Sedan

C'est la guerre, ce sont les évènements extérieurs qui renversent Napoléon III. Le 2 Septembre 1870 l'Empereur est vaincu à Sedan. Il s'était laissé enfermer dans une cuvette, entourée de tous les cotés de hauteurs sur lesquelles s'étaient campées les armées allemandes; l'armée n'avait plus qu'à se rendre. A la tête de l'armée, il y avait Napoléon III et Napoléon III est resté à la tête de l'armée. Il y a une différence tout de même avec ce qu'a fait en 1918 l'Empereur d'Allemagne qui, quand son armée a été vaincue, est allé chercher un refuge confortable en Hollande. Napoléon III est resté à la tête de son armée, et du moment que son armée était prisonnière lui aussi a été prisonnier. Sans doute on ne l'a pas envoyé dans un camp de concentration, mais enfin il était prisonnier, à la disposition de l'Empereur d'Allemagne.

Le Gouvernement de la Défense Nationale (4 Septembre 1870)

Le Gouvernement de la Défense Nationale

Nous sommes dans un régime de pouvoir personnel, la personne qui incarne le pouvoir disparaît, donc le régime tombe. Certainement on a prévu ce qui se produirait en cas d'impossibilité pour l'Empereur d'exercer le pouvoir : c'est l'impératrice qui est régente, mais alors que l'on tombe de si haut, alors que quelques mois auparavant on croyait qu'on allait faire une promenade militaire jusqu'à Berlin, on sent bien que le régime ne peut plus durer. L'Impératrice fuit et le 4 Septembre 1870 s'installe un gouvernement provisoire qu'on appelle le gouvernement de la Défense Nationale. Ce Gouvernement de la Défense Nationale est

Source : BIU Cujas

composé des députés de Paris, parmi lesquels Jules Favre, Jules Simon, Gambetta, Crémieux, et ces députés de Paris s'adjoignent un général, qui était alors populaire, parce qu'on croyait qu'il avait un plan pour battre les Allemands, c'était le général Trochu.

Le Gouvernement de la Défense Nationale essaye de se faire légitimer par le Corps Législatif, mais les débats deviennent impossibles au corps législatif, le peuple envahissant le Palais Bourbon, les hommes du Gouvernement de la Défense Nationale s'installent à l'hôtel de ville et se dispensent de la légitimation par le corps législatif.

Voilà donc dans quelles conditions nous sommes : l'armée française est vaincue à Sedan, Bazaine est enfermé dans Metz et d'autre part les Allemands commencent de faire le siège de Paris. Nous avons pour gouverner les affaires publiques un gouvernement, qui a la double faiblesse. D'abord c'est un gouvernement de fait : il n'a aucun droit, les députés de Paris n'ont aucun droit à gouverner la France. Nous pourrions rappeler l'affirmation des Girondins que Paris doit être réduit à son quatre-vingt-troisième d'influence. De plus, c'est un gouvernement parisien. Il ne peut pas s'éloigner de Paris, puisque sa force c'est précisément le peuple de Paris. Et, d'autre part, il est chargé des destinées de la France à un moment bien tragique.

Comment va-t-il gouverner la France, comment va-t-il diriger les armées de la France alors qu'il est enfermé dans Paris dont il ne peut pas s'éloigner ? Le Gouvernement de la Défense Nationale décide de se scinder, d'envoyer une délégation en province, pour continuer la résistance et sauver l'honneur.

Comment va-t-on faire sortir de Paris assiégé de tous les côtés par les armées allemandes les membres du Gouvernement de la Défense Nationale ? C'est alors que se produisent les exploits, qui sont célébrés par cet affreux monument qui est à Neuilly, du côté de la Porte Champerret, le Monument des aéronautes du siège. Gambetta va sortir de Paris en ballon, dans ce qu'on appelle aujourd'hui un sphérique, puisqu'il n'y avait pas de ballon dirigeable. Il faudra attendre un moment favorable, il faudra attendre que les vents soufflent du Nord au sud, parce que si les vents tournaient le gouvernement serait transporté chez les Allemands !

Bref, Gambetta sort dans un ballon sphérique, les Allemands tirent dessus, le manquent et Gambetta atterrit à Tours, et là il se fait assister d'un jeune Ingénieur, qui s'appelait Freycinet, et avec Freycinet il va organiser la défense nationale. Tout est à fai-

Source : BIU Cujas

re : il faut lever des armées, il faut construire des usines, il faut fabriquer des cartouches, des souliers, des vêtements, il n'y a rien. C'est la grande oeuvre de Freycinet. Les Allemands s'approchant et arrivant sur la Loire, il faut encore s'éloigner et c'est dans ces conditions qu'une partie encore du gouvernement de la Défense Nationale se transporte à Bordeaux avec Jules Simon. Par conséquent, gouvernement de la Défense Nationale dans Paris, délégations de Tours et de Bordeaux.

L'oeuvre du Gouvernement de la Défense Nationale

Il y a une oeuvre du Gouvernement de la Défense Nationale, oeuvre discutable à bien des points de vue, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. A l'intérieur, les hommes de ma génération étaient reconnaissants au Gouvernement de la Défense Nationale d'avoir tout de même un peu sauvé l'honneur de la France au point de vue militaire. Ils avaient prolongé la résistance d'une manière héroique, on leur en savait gré. Maintenant on dit que cette prolongation de la résistance a multiplié les exigences de l'Allemagne et que peut-être si on avait traité au 4 septembre 1870 les Allemands ne nous auraient pris que l'Alsace, sans nous prendre la Lorraine, qu'ils n'auraient pas exigé d'indemnité, etc.... On ne sait jamais comment se serait faite l'histoire si tel évènement s'était produit.

C'est un point sur lequel j'appelle simplement votre attention, il y a toute une controverse sur l'oeuvre de ce gouvernement au point de vue de la prolongation de la guerre.

En même temps c'est un gouvernement dictatorial, par conséquent par des décrets il modifie des lois, il augmente la liberté de la presse, supprime la garantie administrative des fonctionnaires. Et il y a aussi de cette époque un décret proposé par Crémieux, qui donne la nationalité française aux Israélites d'Algérie. Depuis le Décret Crémieux les Israélites d'Algérie sont citoyens français, et alors les Arabes qui sont à côté ne sont pas citoyens français.

Voilà en gros l'oeuvre intérieure du Gouvernement de la Défense Nationale. Mais ce gouvernement de fait quelle est sa préoccupation ? Chercher la légitimation démocratique. La première oeuvre du gouvernement de la Défense Nationale c'est de convoquer une assemblée nationale élue au suffrage universel et qui sera chargée de donner à la France des institutions définitives. Immédiatement après sa constitution le gouvernement de la Défense Nationale convoque cette Assemblée. Mais tout le Nord de la France, tout l'Est, jusqu'à la Loire, sont occupés par les Allemands. Dans ces conditions, il est impossible de procéder à des é-

Source : BIU Cujas

lections.

L'armistice et les élections de l'Assemblée Nationale

Aussi, après avoir convoqué les électeurs pour la formation d'une assemblée nationale constituante, le Gouvernement de la Défense Nationale prend un nouveau Décret renvoyant ces élections; puis comme la guerre continue toujours et qu'une grande partie de la France est toujours envahie, nouveau décret renvoyant encore les élections : il faut attendre l'opportunité qui permettra de procéder aux élections de l'assemblée nationale. Cette opportunité est fournie par l'armistice, qui est signé par les armées allemandes et les autorités militaires françaises à la fin du mois de Janvier 1871. La France est vaincue, à ce moment là elle a signé l'armistice. Mais les autorités allemandes ne veulent pas traiter avec le Gouvernement de la Défense Nationale, un gouvernement de fait, parce qu'ils estiment que ce gouvernement n'engagerait peut-être pas assez solidement le pays. L'Allemagne exige que la défaite de la France soit enregistrée officiellement, reconnue par toute la France. Et l'Allemagne exige dans ces conditions que la France élise une assemblée, qui sera chargée d'enregistrer cette défaite et on ne pourra pas réclamer après.

L'Assemblée Nationale

C'est dans ces conditions qu'à la faveur de l'armistice une assemblée nationale sera élue, qui décidera de la continuation de la guerre ou de la conclusion de la paix, et s'il s'agit de la conclusion de la paix qui arrêtera les conditions de cette conclusion.

Ces élections ont lieu le 8 Février 1871. Comme cette Assemblée nationale ne peut se réunir à Paris, puisque Paris est occupé par les troupes allemandes et qu'une assemblée française ne peut pas délibérer sur la paix avec l'Allemagne sous la surveillance des baionnettes allemandes, elle ira siéger à Bordeaux.

Dans quelles conditions se font ces élections? Dans toutes les régions, au nord de la Loire, ce sont les autorités militaires allemandes, ce sont les Allemands, qui représentent, qui exercent le pouvoir, qui convoquent les électeurs. Voilà les conditions épouvantables dans lesquelles a lieu cette élection.

'Assemblée ationale de 71

Ces conditions vont expliquer dans une certaine mesure le caractère de cette assemblée nationale. Nous sommes dans un état de catastrophes, de deuils, d'écrasement, c'est le malheur au point de vue international et aussi l'incertitude du lendemain au point de vue intérieur : Dans ces conditions quelles sont les réactions possibles d'un peuple ? Il y a deux

Reproduction interdite

réactions : la réaction anarchique, la réaction révolutionnaire et cette réaction elle se fera attendre quelque temps avant d'éclater, elle éclatera avec la Commune le I8 Mars I87I. Un drame, un drame épouvantable, avec trente mille morts. On n'a jamais très bien compté : les plus optimistes disent 8.000, certains comptent 30.000, peut-être la vérité est-elle entre ces deux chiffres. On n'avait pas le temps de compter, on fusillait, on se battait dans les rues, on se battait le long des murs.

Donc, la réaction anarchique qui se produit à ce moment là, avec l'incendie des Tuileries, l'incendie de la Cour des Comptes, le massacre du Président Bonjean, le massacre des Dominicains, des otages. Des horreurs épouvantables pendant quelque temps.

L'autre conséquence de cet état de deuil et de désespoir, c'est le retour aux idées traditionnelles, aux idées de notre sol, aux idées religieuses, aux idées conservatrices. La France ne sait où elle va, à qui elle est livrée, et dans ces conditions on pense à la royauté glorieuse de Louis XIV, on pense à Saint Vincent de Paul, à Jeanne d'Arc : la monarchie et la religion. Et ce sont ces idées monarchiques et religieuses, qui l'emportent aux élections du 8 Février I87I.

Il y a d'ailleurs un autre motif qui est celui-ci : il s'agissait dans ces élections de savoir si on allait continuer la guerre ou si on allait conclure la paix. En général si on consulte un peuple, si on le consulte directement il veut la paix. Et qui représentait la continuation de la guerre ? Gambetta, les Républicains; Quant aux monarchistes, ils voulaient la conclusion de la paix. Par conséquent, pour employer le langage des derniers évènements, les républicains étaient jusqu'auboutistes et les monarchistes étaient défaitistes. C'est dans ces conditions que les monarchistes représentant la paix obtiennent une grande majorité.

C'est un élément, on l'exagère quelquefois, le vrai c'est que quand le pays passe par une grande épreuve, eh bien, il revient à la religion, il revient aux idées conservatrices de façon générale.

C'est ainsi que l'assemblée, qui se réunit à Bordeaux, au Grand théâtre, comprend 500 monarchistes et 250 républicains. Voilà l'assemblée qui va faire notre République, la république que nous avons aujourd'hui. On trouve d'ailleurs bien des traces dans nos institutions de cette opinion de la majorité.

Mais ce qu'il faut se demander c'est pourquoi cette assemblée monarchiste, cette assemblée où les monarchistes étaient les maîtres avec une telle majori-

Source : BIU Cujas

té a introduit la république en France : c'est parce que ces monarchistes ne s'entendaient pas sur le monarque. En 1830, monte sur le trone la branche cadette des Bourbons, la branche d'Orléans représentant une dynastie moderne, une monarchie libérale, une monarchie citoyenne. Et il y a de l'autre côté la branche ainée des Bourbons représentant plutôt l'ancien régime et la continuation de l'ancien régime. Donc à l'assemblée nationale une poignée d'hommes représentant la fidélité à Napoléon III et à son fils le Prince Impérial, qui mourra dans les rangs de l'armée anglaise, dans l'Afrique du sud; il n'avait à ce moment là aucune espèce de chance et l'assemblée nationale à Bordeaux avait prononcé la déchéance de Napoléon III, qu'on rendait responsable des malheurs de la France.

Légitimistes et orléanistes. Les prétendants

Mais alors les monarchistes se séparaient en légitimistes et en orléanistes. C'est cette division qui empêche l'assemblée nationale d'établir la monarchie.

Le représentant des légitimistes, le chef des légitimistes, c'est le comte de Chambord, Le comte de Chambord est né en 1820 dans des conditions dramatiques : son père, le duc de Berry incarnait tous les espoirs de la branche ainée; il était marié, avait une fille, avait eu des enfants naturels, par conséquent apparaissait comme apte à donner un héritier au trône et ne lui avait pas encore donné. C'est dans ces conditions que le sellier Louvel, qui se crut investi d'une mission divine, partit pour Paris et assassina le duc de Berry à sa sortie de l'Opéra. Louvel croyait avoir éteint la branche ainée des Bourbons. Mais la duchesse de Berry déclara alors qu'elle attendait un enfant, qui est né quelque temps après l'assassinat de son père, qui a pris à sa naissance le nom de duc de Bordeaux, et qui a pris le nom de comte de Chambord quand le château de Chambord lui a été offert par souscription nationale. Voilà le chef de la branche ainée des Bourbons, le représentant des légitimistes. Etant né en 1820, ayant été expulsé de France en 1830, il avait dix ans quand il a quitté la France; il ne l'a pas revue depuis 41 ans quand il revient en 1871 il ne connait donc pas très bien la mentalité française, il ne la connait que par ouïe dire.

En face de lui, le représentant des Orléanistes, c'est le petit-fils de Louis-Philippe, représentant la branche usurpatrice des Orléans. Ce petit-fils de Louis-Philippe, c'est le comte de Paris. Le fils ainé, l'héritier du trône, le duc d'Orléans est mort à Neuilly d'un accident de voiture à un endroit qui est commémoré par une chapelle commémorative. Le duc d'Orléans

Source : BIU Cujas

a transmis le droit à la couronne à son fils le comte de Paris. Il est fils du duc d'Orléans et d'une princesse de Mecklembourg.

L'état des partis à l'Assemblée Nationale explique la Constitution de I875

Dans cette Assemblée Nationale, il y a cinq cents monarchistes divisés en légitimistes et orléanistes et deux cent cinquante républicains. Bien évidemment, à l'intérieur de ces deux cent cinquante républicains nous avons toutes les nuances, depuis les républicains modérés, qui deviendraient volontiers des monarchistes résignés, jusqu'à l'extrême gauche, à la montagne qui a été un peu décimée par la Commune, et dans l'intérieur des légitimistes et orléanistes, nous avons encore bien des nuances, jusqu'à ce groupe qui se tenait entre les Républicains et les monarchistes et décidait des grandes résolutions de l'Assemblée Nationale.

Circonstances qui expliquent la durée de l'assemblée constituante.

Nous avons donc une assemblée divisée et qui ne va pas pouvoir arriver tout de suite à une conclusion. C'est ce qui explique d'abord cette extraordinaire durée d'une assemblée, qui est faite pour donner une constitution à la France et qui siège, en somme, depuis le 8 Février I87I jusqu'au 3I Mars I876; c'est là la durée de l'existence officielle de l'Assemblée nationale. Jamais dans l'histoire on n'a vu une constituante siéger pendant aussi longtemps. Si cette Constituante a siégé aussi longtemps c'est parce qu'elle ne peut pas établir la République puisqu'elle a une majorité monarchiste, parce qu'elle ne peut pas établir la monarchie, puisqu'elle est divisée entre légitimistes et orléanistes.

Division de l'Assemblée

Le Pacte de Bordeaux

C'est ensuite le Pacte de Bordeaux, qui n'est pas un traité mis blanc sur noir comme c'est à la mode aujourd'hui, mode de la pactomanie : on signe une quantité de traités et de pactes, pacte à trois, pacte à quatre, à cinq, à dix, etc... le lendemain cela n'a plus aucune valeur, qui n'est pas un traité écrit, c'est une entente, qui résulte de certaines déclarations de M. Thiers devant l'Assemblée Nationale à Bordeaux, déclarations qui ont simplement été applaudies sur les bancs de l'Assemblée. Voici en quoi consiste l'objet essentiel du Pacte de Bordeaux : L'Assemblée va pendant un certain temps indéterminé se consacrer à une oeuvre urgente. Il faut réparer les plaies du pays, il faut restaurer ses finances, il faut refaire son armée, il faut rétablir la confiance, etc... Elle va se consacrer tout d'abord à cette oeuvre urgente et elle ne va pas rechercher si elle fera une république ou une monarchie de la branche ainée ou de la branche cadette des Bourbons. Et pour cette oeuvre, M. Thiers d'abord à Bordeaux, et ensuite à Versailles commence de composer un ministère d'union sa-

Source : BIU Cujas

sacrée, où il y a des républicains modérés, où il y a des orléanistes, où il y a des légitimistes. Il s'agit de mettre les armées allemandes hors du territoire de la France en les payant. Il s'agit aussi de relever la France.

Voilà le Pacte de Bordeaux. Ce sont les discours de M. Thiers à Bordeaux, l'exposé de son programme et l'approbation, qui a été donnée à ce programme provisoire par l'Assemblée Nationale.

La fusion

Un autre trait résultant de cette division de l'assemblée nationale : la fusion.

La fusion est réalisée pendant les vacances parlementaires de 1873. Voici en quoi consiste la fusion. Le comte de Chambord, chef de la branche ainée, petit-fils de Charles X, descendant de Louis XIV, est né en 1820 dans les circonstances précédemment indiquées. Il a cinquante ans passés. Il est marié depuis longtemps, il n'a pas d'enfants, et avec peu de probabilités d'en avoir. La probabilité qui va se produire et qui s'est produite finalement, c'est qu'avec le comte de Chambord va s'éteindre définitivement la branche ainée des Bourbons; avec la mort du comte de Chambord va périr faute d'objet le parti légitimiste. Il n'y aura plus de légitimistes, puisqu'il n'y aura plus de prétendant de la branche légitime.

C'est alors que les Orléanistes font le raisonnement suivant : nous sommes frappés de la tare usurpatrice. Nous sommes nés comme dynastie d'une révolution, la révolution de Juillet. Nous avons renvoyé nos cousins de la branche ainée, nous avons donc une situation un peu difficile, lorsque nous représentons un principe. Alors, nous allons faire un sacrifice momentané, afin de renforcer le parti monarchiste et afin aussi de donner plus de lustre à nos descendants dans notre branche.

C'est dans ces conditions que le comte de Paris, conformément d'ailleurs aux dernières pensées du roi Louis Philippe va se résigner à la fusion, c'est-à-dire qu'il va renoncer momentanément au trône. Et cette cérémonie de la fusion se déroule au château de Frohsdorf, domicile du comte de Chambord en Autriche, suivant un cérémonial très méticuleux que le comte de Chambord a imposé à la France. Il ne faut pas croire que les deux cousins vont se revoir avec plaisir : les évènements sont trop près. Le grand père du comte de Paris a voté la mort de Louis XVI et un autre grand père du comte de Paris, Louis Philippe est monté sur le trône de Charles X en 1830. Par conséquent les relations sont détestables; mais tout de même il y a des devoirs politiques plus hauts, et Chambord consent

Source : BIU Cujas

à recevoir le comte de Paris, Mais il exige un protocole arrêté à l'avance. Le comte de Paris déclarera au comte de Chambord qu'il renonce à sa prétention au trône et qu'il demande à reprendre sa place dans la famille des Bourbons. Le comte de Paris est introduit, il voit son cousin, il lui dit : Je viens vous déclarer que je renonce au trône et que je demande à reprendre ma place dans la famille des Bourbons. Là dessus, il est raccompagné et il s'en va. C'est la fusion.

Quelque temps après le comte de Chambord finira par mourir quand la République aura été installée. Alors le comte de Paris devient le seul représentant du parti monarchiste en France. Il se précipite à Frohsdorf afin en sa qualité d'héritier du trône, de mener le deuil aux obsèques du comte de Chambord. Mais la comtesse de Chambord ne veut pas de ce descendant, de Philippe Egalité qui a voté la mort de Louis XVI, et de ce Louis Philippe, qui a renversé le trône de Charles X. Alors les obsèques sont menées par un Bourbon d'Espagne, descendant de Louis XIV, un Bourbon de la branche espagnole, qui a renoncé au trône de France, qui se livrait à l'occupation inoffensive de photographies d'amateur.

Après la fusion, il n'y a plus qu'un seul prétendant, le comte de Chambord, puisque le comte de Paris devient simplement l'héritier présomptif du trône. Donc la monarchie est faite ! Il y a 500 monarchistes et un seul prétendant ! Grande joie chez les monarchistes. Dans un magasin de Paris on voit exposée dans la vitrine le tapis du couronnement, un tapis bleu à fleurs de lys dorées. Chez un carrossier, Bender, on voit le carrosse du sacre, le carrosse dans lequel le comte de Chambord fera son entrée. Ce carrosse d'ailleurs ne sera pas perdu, il servira à l'ambassadeur de France, qui ira assister à un couronnement du Tzar ! Bien plus, comme pour un carrosse et une cérémonie, il faut des chevaux de toute garantie, on choisit deux chevaux blancs, Il y en a un qui est baptisé Arques et l'autre Ivry en l'honneur de l'ancêtre Henri IV.

L'intransigeance du comte de Chambord

C'est alors que se produit ce phénomène difficilement explicable de l'intransigeance du comte de Chambord. Pour des motifs qui ont donné lieu à dix hypothèses, qu'il est inutile d'exposer, le comte de Chambord manifeste une intransigeance d'ancien régime. Il ne veut pas rentrer en France dans le char mérovingien de la démocratie, il ne veut pas être appelé par l'Assemblée Nationale, il ne veut pas être un roi élu; il ne veut pas de décision de l'Assemblée Nationale appe-

Source : BIU Cujas

lant au trône le comte de Chambord. Quelle est sa prétention ? Quelle est sa dernière concession ? Il arrivera, il donnera le bras à Mac Mahon qui était Président de la République, et puis tous les députés entreront dans la salle de l'Assemblée, on applaudira Vive le roi ? et cela suffira.

La question du drapeau

Donc, il veut remonter sur le trône en vertu de son sang simplement; et il matérialise cette intransigeance dans la question du drapeau. Au point de vue historique, il y a également une controverse sur le point de savoir quel était le drapeau de nos anciens rois ? Quel était le drapeau d'Henri IV, de Louis XIV, quel était le drapeau de leurs prédécesseurs, ou de leurs successeurs ? C'est très discuté. Mais enfin le drapeau de la Restauration, le drapeau de 1814 à 1830, le drapeau de Louis XVIII et de Charles X était le drapeau blanc avec les fleurs de lys. Alors le comte de Chambord dit : le drapeau de la France sera le drapeau blanc. Or la France avait tout de même connu le drapeau tricolore de 1789 à 1815 avec Napoléon. Napoléon a promené le drapeau tricolore, ce n'est pas désagréable pour nous de nous en souvenir, dans les capitales européennes, on l'a vu à Vienne, à Berlin. C'est le drapeau tricolore qui, sous la Monarchie de Juillet, a tout présidé à l'établissement de la France en Algérie. C'est le drapeau tricolore qui était là au moment où la Kasba d'Abd-el-Kader a été prise par le duc d'Aumale. Et puis en 1873-74 il y avait autre chose, c'est que le drapeau tricolore était celui qui avait été le drapeau de la France dans la guerre avec la Prusse, et ç'avait été un drapeau glorieusement défendu. Ce n'était pas le moment de l'abandonner.

Chambord ne veut rien comprendre de tout cela. Il veut donner à la France le drapeau blanc fleur-delysé. Alors les monarchistes envoient à Frohsdorf un député de l'Assemblée Nationale, qui s'appelait Chesnelong, qui était député des Basses-Pyrénées. C'est un ancien commerçant, un homme distingué et il essaie de négocier avec le comte de Chambord, et on imagine plusieurs combinaisons. Vous tenez aux fleurs de lys ? Nous les mettrons sur le blanc du drapeau tricolore. Vous tenez à votre drapeau blanc ? gardez-le pour vous : ce sera le pavillon du roi, le pavillon personnel du roi, ce sera le fanion du roi. Et quant à la France, laissez-lui le drapeau tricolore. Chambord ne veut rien entendre, et c'est comme cela qu'il a perdu la monarchie. Et le Pape Pie IX, qui ne comprenait rien à cette intransigeance doctrinale, qui était un homme politique extrêmement habile disait :

Source : BIU Cujas

"Tout cela pour une serviette, pour un chiffon de papier !".

Il a perdu la Monarchie pourquoi ? Les Jésuites, sa femme, la reine, qui était extrêmement jalouse, s'est dit : s'il est roi, il voudra rassembler à Henri IV .... ! etc.... On a imaginé qu'il aurait découvert qu'il n'était pas en réalité le véritable fils du duc de Berry, et qu'alors il s'est dit : Je ne suis rien qu'un principe, le principe de la légitimité, par conséquent sur ce principe il faut que je sois absolument intransigeant. Et avait-il envie de régner ? C'est une autre hypothèse. On peut imaginer tout ce qu'on peut dire sur ce point. Il était là bas, dans son château, il se disait : cette France est un pays agité, perturbateur, ils ont eu la Commune au I8 Mars I87I, je vais aller me mettre dans ce guépier ....etc..

Bref, il reste dans son intransigeance, il ne comprend pas, il ne veut pas ouvrir les yeux. Et Mgr Hulst, membre de l'Assemblée Nationale, adressera tous les jours à l'Eternel cette prière : "Mon Dieu ! Ouvrez les yeux à Monseigneur, ou daignez les lui fermer !". Seulement, il les lui fermera trop tard.

Ces hommes de l'Assemblée Nationale c'étaient des propriétaires terriens, des gens qui savent bien qu'il faut composer avec les saisons, que l'intransigeance ne sert à rien : on sème, on greffe, on taille la vigne et puis la grêle arrive, on s'incline et on recommence. Il faut s'arranger avec les évènements. Alors cette intransigeance commence de les surprendre, ensuite les déroute, et enfin les décourage.

C'est ainsi qu'au commencement de I875, la République passe d'abord à une voix de majorité, et ensuite à une majorité plus considérable.

Conséquences de la division de l'Assemblée Nationale sur son oeuvre constitutionnelle

Un quatrième point sur lequel il convient d'appeler l'attention, ce sont les conséquences que cette division de l'Assemblée aura sur son oeuvre constitutionnelle. Il est à penser qu'avec une assemblée composée de 500 monarchistes et de 250 Républicains, on ne va pas avoir une constitution follement républicaine, des déclarations comme celles de l'époque révolutionnaire : la République est une et indivise ..... Nous n'aurons meme pas la déclaration que la France est en République. C'est dans un article que nous saurons que nous sommes en République parce qu'il y a un Président de la République. Nous allons vers une constitution qui sera toute de transaction. Ce sont des points sur lesquels d'ailleurs on reviendra. Toute de transaction, la constitution de I875 ne sera pas une oeuvre de l'esprit, ce ne sera pas une de ces constitutions comme nous en avons connu au moment de la Révolution, ces cons-

Source : BIU Cujas

titutions orgueilleusement construites, avec une déclaration des droits, un préambule solennel, des affirmations de principe, et puis des belles divisions. On se contentera de mettre très rapidement dans des textes extrêmement courts ce qui est nécessaire, ce qui est indispensable à la vie de l'Etat, puis on partira vite, vite, sans être fiers de son oeuvre.

Du 8 Février I87I - Mars 1876. I°- la France doit se gouverner; 2°- L'Assemblée Nationale doit faire une constitution.

L'organisation du Gouvernement pour la durée de l'Assemblée Nationale

D'abord la France doit se gouverner. L'Assemblée Nationale est une assemblée souveraine. Elle est souveraine comme l'était la Convention, comme l'était la Constituante de I848, elle doit organiser le gouvernement de la France. La Convention avait gouverné au moyen d'une commission que l'on appelait le Comité de salut public. La Constituante de I848 avait créé une Commission de Gouvernement, et ensuite, après les journées de Juin, avait confié le pouvoir exécutif à un homme, le Général Cavaignac. L'Assemblée Nationale ne connait pas ces hésitations, en premier lieu, parce qu'elle sentait que dans les circonstances difficiles où l'on se trouvait, il fallait un homme à la tête du Gouvernement, et en second lieu parce que cet homme était désigné par les circonstances. Cet homme c'était M. Thiers.

M. Thiers, chef du pouvoir exécutif

Qu'est-ce qui désignait M. Thiers ? D'abord sa gloire d'historien, sa gloire d'écrivain qui était grande. On n'imagine pas le succès qu'a eu au milieu du XIXème siècle l'histoire de la Révolution, du Consulat et de l'Empire de M. Thiers. Chez tous les intellectuels du fond des campagnes, chez le Notaire, le médecin, à la mairie, il y a une histoire de la Révolution, de l'Empire. Aucun ouvrage n'a eu un pareil succès. En second lieu, sa longue expérience. Il avait été ministre de Louis Philippe. En troisième lieu, son opposition raisonnable, modérée, mais énergique au régime impérial. Son grand discours de I864 sur les libertés cardinales, son opposition à la déclaration de guerre; car alors que le corps législatif tout entier votait la guerre à l'Allemagne au milieu de l'enthousiasme, alors que le ministre de la guerre déclarait : il ne nous manquera pas un bouton de guêtre, et que M. Emile Ollivier, Président du Conseil, déclarait qu'il acceptait la responsabilité de la guerre d'un coeur léger, M. Thiers montre les périls dramatiques de cette politique, indique que nous ne sommes pas prêts, que nous marchons à la catastrophe.

Puis, quand la catastrophe qu'il avait prédite s'est produite. M. Thiers entame auprès des cours eu-

Source : BIU Cujas

ropéennes un voyage célèbre pour recueillir des sympathies. Mais il recueille à peine de bonnes paroles : ni l'Angleterre, ni l'Autriche, personne ne comprend qu'il y a intérêt à ne pas laisser écraser la France, et la France va être écrasée. Mais enfin on sait gré à M. Thiers des efforts qu'il a faits.

Il en résulte aux élections du 8 Février 1871 que M. Thiers est élu dans une trentaine de départements, il est élu trente fois député, et comme il a des voies dans une série d'autres départements, M. Thiers réunit sur son nom environ deux millions de suffrages. Il dit donc : Je suis indiqué .... car il n'avait aucune fausse modestie. En effet, il était indiqué.

Résolution du 17 Février 1871

C'est pourquoi l'Assemblée réunie à Bordeaux, qui rentrera à Versailles, lorsqu'elle aura ratifié le traité de Francfort, par la résolution du 17 Février 1871, nomme M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française, en déclarant que cette désignation n'a aucune importance en ce qui concerne le fond des choses, que nous ne sommes pas en République au point de vue juridique, que du moment que les princes sont encore absents, il y a une République de fait, mais à cette république nous refusons de donner un chef véritable juridiquement sous le titre de Président de la République; nous donnons un chef momentané à cette République provisoire, c'est le chef du pouvoir exécutif de la République française.

M. Thiers accepte ces fonctions de chef du pouvoir exécutif de la République française, mais exige de conserver son mandat de député. Il pourra donc à son gré siéger au banc du gouvernement ou bien aller siéger à son banc de député, mais surtout il pourra exercer ses droits de membre de l'Assemblée Nationale. On ne l'empêchera de parler par aucun procédé, il est chef du pouvoir exécutif et il est Député.

Le Gouvernement de M. Thiers (17 Février 1871 - 24 Mai 1873)

Donc, nous allons avoir, première période, le Gouvernement de M. Thiers 17 Février 1871 - 24 Mai 1873. C'est une période dramatique.

Lorsque l'Assemblée ayant siégé une vingtaine de jours à Bordeaux, exclusivement pour la ratification du traité de paix, est appelée à se transporter dans un endroit plus central, elle charge une commission d'examiner où elle va se transporter. Il y a des partisans de Bourges, il y a des partisans de Fontainebleau, beaucoup de partisans d'Orléans. Et à ce moment là, il y a des gens qui disent : Et pourquoi pas Paris ? Et Louis Blanc, membre de l'extrême gauche dit : Messieurs, Paris est calme, parfaitement calme.

La commune de Paris

L'Assemblée décide d'aller à Versailles. Elle n'était pas installée à Versailles que, contrairement aux

Source : BIU Cujas

affirmations de Louis Blanc, éclate le I8 Mars I87I la Commune de Paris. M. Thiers applique alors un plan, qui a été il y a quelques années le plan des autorités chargées de veiller sur notre sécurité, et ce plan ne nous rassure pas beaucoup, nous les bourgeois ! En quoi consiste-t-il ? Si des troubles éclatent dans Paris, le gouvernement s'en va avec toutes les forces de police, et toutes les forces militaires. Et puis après, on fait le siège de Paris et on reprend Paris avec les troupes. C'est ce qui s'est produit. Jules Ferry, qui était Préfet de la Seine est ainsi abandonné, il se trouve tout seul, tout le monde est parti. On a fait partir toute la police, toutes les troupes, le gouvernement, les ministres. Jules Ferry se trouve tout seul; heureusement il connaissait, ou plutôt on connaissait autour de lui le local de l'Hôtel de Ville, il peut s'en aller par un escalier dérobé et n'est pas massacré par les gens de la Commune.

Thiers reprend Paris et alors le Général de Galliffet met l'ordre dans Paris, comme Cavaignac l'avait mis aux journées de Juin I848. Un massacre épouvantable, puisque certains l'estiment à 30.000 morts. Mais, M. Thiers rétablit l'ordre. Il commence de traiter avec l'Allemagne. On est content de lui. On veut lui manifester sa satisfaction, et c'est dans ces conditions que l'Assemblée vote la loi du 3I Aout I87I, connue sous le nom de Constitution Rivet.

La Constitution Rivet. M. Thiers président de la République française

L'essentiel de cette loi c'est de changer le titre de M. Thiers, mais la loi précise que c'est sans rien changer au fond des choses, et sans porter atteinte aux conventions qui ont été arrêtées à Bordeaux. Afin de témoigner notre reconnaissance à M. Thiers, on le nomme Président de la République, mais cela ne veut pas dire que l'on ait la République, et cela ne veut pas dire que l'Assemblée ait l'intention d'établir définitivement la République.

En même temps cette Constitution Rivet décide qu'il faudra se mettre au travail constitutionnel : l'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir donné une Constitution à la France.

M. Thiers était une personnalité éminente. Physiquement, un tout petit homme, dépassant à peine la tribune; des lunettes immuables, un toupet de cheveux flottant; une voix qui ne permettait pas beaucoup les grands effets d'éloquence romantique, qui étaient encore à la mode. Mais un esprit infiniment lumineux et un homme qui aimait le pouvoir, d'abord pour les vanités que donne l'exercice du pouvoir, mais surtout pour l'exercice même du pouvoir. Il aimait l'autorité.

Et alors, lorsqu'on est au lendemain de la défai-

Source : BIU Cujas

te, lorsque les Allemands sont encore autour de Paris, la Commune a éclaté sous prétexte que les autorités voulaient aller chercher nos canons à Montmartre pour les livrer aux autorités allemandes. Les gens des Assemblées sont tremblants, c'est à ce moment là qu'ils s'en remettent à un homme qui prend les responsabilités.

D'autre part, il y a cet épouvantable travail, cet épouvantable devoir du rétablissement de l'ordre contre l'insurrection de la Commune. Alors l'Assemblée dit : Laissons faire M. Thiers, laissons l'illustre vieillard, le grand vieillard (il avait 73 ans) travailler en paix. C'est le grand homme, c'est le sauveur du pays, etc...

Maintenant que les Allemands sont écartés, maintenant que la Commune est domptée, nous allons changer de gouvernement, et surtout nous allons commencer de nous débarrasser un peu de cette tutelle de M. Thiers. L'Assemblée supportait impatiemment cette sorte de dictature, que M. Thiers exerçait, d'abord sur l'opinion publique et ensuite sur l'Assemblée elle-même. Chaque fois qu'il y avait un débat, chaque fois que l'Assemblée délibérait, M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, Président de la République, mais toujours député, toujours dans l'assemblée, montait à la tribune et disait : Vous allez adopter cette solution ou bien je donne ma démission. Louis Veuillot, journaliste catholique, dont les articles se lisent encore avec profit, c'était un écrivain, écrivit un jour un article où il ne nomma pas M. Thiers, où il n'avait l'air de faire aucune allusion aux débats de l'Assemblée Nationale, c'était simplement l'histoire d'Adolphine, cuisinière : chaque fois que la patronne d'Adolphine attend du monde, la cuisinière arrive, demande des augmentations de gages, demande des conditions nouvelles, des libertés nouvelles, ou bien dit : Je vous rends mon tablier, vous recevrez vos invités comme vous voudrez ! C'est ce que faisait M. Thiers : Ah ! vous avez une décision à prendre ? Eh bien ! c'est la mienne ou je m'en vais !

A ce moment là M. Thiers commençait de négocier avec ce que l'on appelait alors les radicaux, radicaux qui seraient bien timides et bien roses à côté de ceux d'aujourd'hui. Mais enfin, les royalistes en voulaient un peu à M. Thiers de sa ferveur républicaine, car M. Thiers est devenu républicain le jour où il a été Président de la République.

La Constitution de Broglie : loi du I3 Mars I873.

C'est dans ces conditions que l'Assemblée Nationale donne la première marque de son mécontentement à l'égard de M. Thiers en votant la loi du I3 Mars I873,

Source : BIU Cujas

que l'on appelle la Constitution de Broglie, parce qu'elle a été l'invention du duc Albert de Broglie.

En quoi consiste cette loi du I3 Mars I873 ? Thiers dit officiellement l'Assemblée, c'est l'homme providentiel, c'est lui qui a sauvé le pays, c'est lui qui continuera à le sauver. Nous avons besoin de lui, il faut le conserver, mais il se fatigue, il est perpétuellement à l'Assemblée, il va se "crever" et nous ne l'aurons plus. Voilà ce qu'Albert de Broglie expose en termes académiques, avec un étrange gargouillis qu'ont connu encore les hommes de ma génération, mais enfin il avait beaucoup d'autorité et ses Mémoires, qui ont paru dans la Revue des Deux Mondes, en font un homme extrêmement sympathique, alors qu'il, n'était pas entouré de popularité lorsqu'il exerçait la politique : c'était un homme hautain, raide, etc..

Donc, il faut forcer M. Thiers à ne pas disperser ses forces, il ne faut pas non plus qu'il diminue son autorité en intervenant perpétuellement dans les débats de l'Assemblée. Nous allons entourer ses interventions d'un décorum, qui en soulignera l'importance et qui aussi les rendra plus rares.

Voici quel va être le cérémonial de cette Constitution de Broglie. S'il y a un grand débat dans lequel le Président de la République veuille intervenir en personne, comme il sera toujours absent de l'assemblée, comme il ne pourra plus entrer dans l'Assemblée, il préviendra le Président de cette assemblée de son intention d'intervenir dans le débat. Il le prévindra par un message qu'il a l'intention de parler.

Le résultat de ce message sera la suspension immédiate de la séance. Puis on fixera une date de séance, ou plutôt une heure de séance pour l'audition du Président de la République. Et lorsque M. Thiers aura été auditionné, la séance sera de nouveau immédiatement levée.

Or, un homme politique pour exercer toute son influence dans un débat doit être partie intégrante de ce débat; il doit pouvoir répondre, il doit pouvoir riposter, interrompre, il doit pouvoir intervenir, quand il lui plait sans aucune cérémonie. Au contraire si l'on interrompt un débat passionné, si le Président de la République arrive le lendemain matin, il parle au milieu de l'indifférence générale, s'il arrive à changer quelques opinions, alors immédiatement la séance est levée. Le débat se continue pendant l'absence du Président de la République, et par conséquent il a donné un coup d'épée dans l'eau.

C'est ce cérémondial qui est mis en oeuvre le 24 Mai I873. Le 24 Mai I873 est une date qu'il faut connaitre; on dit le 24 Mai comme on dira dans la suite le I6 Mai. Le 24 Mai, c'est un acte de réaction.

Source : BIU Cujas

Les malentendus entre M. Thiers et l'Assemblée

Les malentendus s'étaient accentués entre M. Thiers et l'Assemblée nationale. Tout d'abord M. Thiers voulait forcer l'Assemblée Nationale à faire une constitution. Il y a deux ans que nous sommes en fonction, disait-il, il s'agirait de penser à faire une constitution. Seulement, la fusion n'est pas encore faite, l'Assemblée ne sait pas en quelles conditions elle pourra établir le roi, elle demande le temps de réfléchir.

En second lieu, on sait que M. Thiers veut que le pouvoir constituant s'exerce dans le sens républicain. Il n'y a qu'un trône, disait-il, et vous êtes trois pour vous y asseoir, le Prince Impérial, le comte de Chambord, le comte de Paris. Il ajoutait : la République est le gouvernement qui nous divise le moins. Mais il disait en même temps : "la République sera conservatrice ou ne sera pas". Parole que reprendra Jules Grévy lorsqu'il dira : "Je ne veux pas d'une République qui fasse peur".

Voilà des dissensions politiques. Il y a aussi des dissensions d'amour propre. L'Assemblée Nationale voulait pour elle l'honneur d'avoir libéré le territoire de la présence des Allemands. Or Gambetta dans une fameuse séance, qui a été illustrée par un tableau reproduit à l'infini en images d'Epinal et en lithographie ayant montré M. Thiers à son banc, avait dit : "Le libérateur du territoire ? Le voilà". Jules Simon, ministre de l'Instruction publique préside à la Sorbonne le congrès des Sociétés savantes, fait l'éloge de la science, fait l'éloge de l'oeuvre des hommes de science et de réflexion dans l'activité politique et il dit : "Le libérateur du territoire, Messieurs, c'est l'un d'entre vous, c'est un savant comme vous, c'est un historien, c'est M. Thiers". Alors les gens de l'Assemblée Nationale disent : Ce n'est pas M. Thiers c'est nous qui sommes les libérateurs du territoire.

L'étincelle, qui met le feu aux poudres, ce sont les modifications ministérielles du I8 Mai I873. A raison du Pacte de Bordeaux, M. Thiers avait constitué un Ministère d'union sacrée, dans lequel se trouvaient à peu près toutes les nuances de l'assemblée. Mais M. Thiers estime que le Pacte de Bordeaux a pris fin, que l'essentiel a été fait, que maintenant il faut penser à donner des institutions à la France, et c'est dans ces conditions qu'il remanie son ministère, dans lequel il appelle des républicains modérés. Il renvoie M. de Larcy, ministre des travaux publics qui était légitimiste, et il appelle M. Bérenger de la Drôme. Ce M. Béranger ministre du I8 Mai au 24 Mai, mourra en I9I7 et il ne sera jamais plus ministre, il aura été

Source : BIU Cujas

pendant toute sa vie ministre pendant six jours; seulement il sera sénateur inamovible et aura tout de même une honorable carrière politique. C'est Bérenger qui a exercé une grosse influence sur la législation pénale de la Troisième République, notamment avec la loi de sursis qui porte son nom.

Il y a enfin un autre évènement qui provoque le mécontentement de l'Assemblée, c'est l'élection de Barodet dans la Seine. Le condidat de M. Thiers c'est son Ministre des Affaires étrangères, M. de Remusat, il est battu par un Républicain Barodet. Alors la droite dit : c'est la faute de M. Thiers, qui a eu des faiblesses pour les radicaux et pour les républicains. Dans ces conditions, c'est lui qui aurait fait battre son ministre des affaires étrangères.

L'interpellation de Broglie du 23 Mai 1873

C'est sur ces divers évènements que M. Thiers, ou plutot M. Dufaure, Président du Conseil, va être interpellé le 23 Mai 1873 par le duc Albert de Broglie. Ce duc Albert de Broglie appartient à la grande famille des Broglie, qui sont venus en France au temps où des Italiens arrivaient en France pour la gouverner, comme Mazarin, et ces Broglie ont tenu un grand rôle au service du roi et au service de la France. Le père d'Albert de Broglie, c'est le duc Victor de Broglie, ministre de Louis Philippe, qui sous le Second Empire publiera un livre intitulé "Vues sur le Gouvernement de la France", livre qui exerce une grande influence sur la constitution de 1875. Victor de Broglie, père d'Albert a été le collègue de M. Thiers dans le Ministère de Louis Philippe, donc M. Thiers a connu le petit de Broglie, il est très gentil pour lui, il l'a nommé ambassadeur à Londres, peut-être pour lui faire plaisir, peut-être aussi parce qu'il se méfiait de lui. Albert de Broglie arrive et interpelle M. Thiers qui l'avait nommé. M. Thiers ne peut pas entrer dans l'Assemblée, il ne fait plus partie de l'assemblée, en vertu de cette constitution chinoise, mais il est là dans une baignoire, au pied du bureau et pendant que le duc Albert de Broglie parle, il lève la main il dit : Je demande ... etc... Tout le monde lui dit : La loi ! La loi ! Et lorsque le duc de Broglie a fini de parler, le Président donne lecture du message, que M. Thiers lui fait passer de sa baignoire, par lequel il lui indique qu'en vertu de la loi du 13 Mars 1873, il a l'intention d'intervenir dans le débat, ce qu'il fera le lendemain 24 Mai 1873, à 9 heures du matin.

M. Thiers mécontente donc la majorité conservatrice de l'assemblée. C'est Albert de Broglie, qui mène l'attaque. Il la commence le 23 Mai 1873. Il prononce alors des mots qui vont rester dans l'histoire : "L'or-

Source : BIU Cujas

dre matériel, vous pouvez peut-être l'assurer, l'ordre moral, jamais !". M. Thiers assiste matériellement à l'assemblée, mais en dehors de l'enceinte réservée aux députés, il ne peut pas parler, en vertu de la fameuse loi chinoise de Mars I873, il fait parvenir un message au Président de l'Assemblée, M. Buffet, et, aussitôt, en vertu de la loi chinoise de la constitution de Broglie, la séance est levée et renvoyée à une date ultérieure pour l'audition du Président de la République. Cette audition est fixée au lendemain matin à 9 heures. M. Thiers arrive donc et fait un discours sans prudence et sans ménagement à l'égard de l'Assemblée. Il leur dit très nettement : Maintenant, il n'y a plus rien à faire, vous êtes donc à la hauteur des circonstances, vous n'avez plus besoin de moi. Le territoire est libéré, la Commune domptée, il n'y a plus de difficultés, vous êtes à la hauteur des besoins du moment. Et, en outre, se tournant vers les monarchistes, il leur répète : il n'y a qu'un trône et vous êtes trois pour vous y asseoir, par conséquent il faut faire la République. Voilà le fond du discours de M. Thiers.

Après le discours de M. Thiers écouté dans le plus grand silence, la séance est immédiatement levée et renvoyée à l'après midi.

24 Mai I873 L'ordre du jour Ernoul. Démission de M. Thiers.

L'après midi, ordre du jour de M. Ernoul. M. Ernoul, légitimiste de ce groupe de l'extrême droite, que l'on appelait les chevau -légers ou bonnets à poils pour indiquer qu'ils remontaient à l'ancien régime, dépose un ordre du jour "regrettant que les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs les garanties auxquelles ils avaient droit". Cet ordre du jour est voté à seize voix de majorité. M. Thiers doit donner sa démission.

Election du Maréchal de Mac Mahon

Le même jour du 24 Mai, le soir, l'Assemblée Nationale se réunit et élit Président de la République le Maréchal de Mac Mahon, duc de Magenta. Cette journée du 24 Mai est une journée marquante, une date de réaction conservatrice : le matin le discours de M. Thiers, l'après-midi le vote de l'ordre du jour de M. Ernoul, et le soir l'élection du Maréchal de Mac Mahon comme Président de la République.

Il n'y avait en apparence qu'un homme de changé, mais cette élection marquait beaucoup plus qu'un changement de personne : le maréchal de Mac Mahon en effet n'avait pas comme M. Thiers la pratique des Assemblées, et toutes les précautions qu'avait prises l'Assemblée Nationale pour écarter le Président de la République de ses débats devenaient complètement inutiles en présence du maréchal de Mac Mahon. Nous aurions eu avec

Source : BIU Cujas

M. Thiers, sans la loi chinoise, un type de gouvernement particulier, où le Président de la République, chef de l'Etat, aurait été en rapports constants, personnels constants avec l'Assemblée. Or, le Maréchal de Mac Mahon a beaucoup plus de valeur personnelle que ne pourraient le faire croire certaines petites histoires, certaines caricatures, mais il lui manquait ce qui manque à beaucoup de soldats, le don de la parole. Le don de la parole manque incroyablement chez certains militaires habitués simplement à des commandements, qu'ils sont incapables d'improviser en dehors de la lettre de ce réglement. Déjà sous la Monarchie de Juillet, Louis Philippe qui cherchait à mettre à la tête de son ministère des bustes, des personnages représentatifs et peu gênants, avait appelé à la présidence d'un ministère le maréchal Mortier, qui monta à la tribune, ouvrit la bouche, ferma les yeux, leva les bras au ciel, et puis descendit sans pouvoir dire un mot,au milieu des applaudissements généraux. Le Maréchal de Mac Mahon était un homme dans ce genre, seulement il était un homme à impulsions, à boutades et alors il lui arrivait dans l'émotion de se trouver devant un auditoire, de laisser partir de ces mots destinés à devenir historiques.

Mac Mahon était légitimiste, mais c'était le soldat qui connaissait le réglement, le réglement c'étaient les lois qui l'avaient fait président de la République. On disait : c'est une sentinelle devant le trône ! Pas du tout, c'était le Président de la République, qui gardait la République. Le Comte de Chambord s'en apercevra bien, puisque Chambord viendra à Versailles pour intriguer auprès du maréchal de Mac Mahon et se faire nommer à l'assemblée, Mac Mahon lui fera répondre : Si vous ne partez sur l'heure, je vous ferai expulser.

Voilà quel était l'homme, tout plein de droiture, plein quelquefois de maladresse verbales et de brutalité, mais qui mourra entouré de l'estime générale.

Donc, grâce à cette personnalité de Mac Mahon et à son éloignement des débats parlementaires, nous arrivons au type actuel du chef de l'Etat : un chef de l'Etat, qui n'a pas de rapports personnels avec l'Assemblée. Il n'y ira jamais, même en vertu de la loi chinoise, il y renonce complètement. Alors, l'Assemblée trouvant que Mac Mahon est l'homme de tout repos, va se donner du temps pour réfléchir. Elle ne sait si elle va faire République ou Monarchie, et si elle fait monarchie, elle ne sait si elle appellera Chambord ou Paris. Elle se donne du temps.

M. Thiers avait été élu dans les conditions sui-

vantes : M. Thiers sera Président de la République pendant toute la durée de l'Assemblée. D'après la Constitution Rivet, les pouvoirs de M. Thiers dureront autant que ceux de l'Assemblée, mais M. Thiers sera toujours libre de s'en aller. Mais, d'un autre côté, l'assemblée pourra toujours renvoyer M. Thiers. C'était en somme un mariage, où on prévoyait le divorce unilatéral, par répudiation unilatérale à tout moment.

La loi du Septennat

Dans ces conditions, le pays se trouvait dans l'incertitude. L'Assemblée Nationale veut sortir de cette incertitude et va donner au maréchal de Mac Mahon des pouvoirs d'une durée fixe, et cela par une loi constitutionnelle. L'Assemblée Nationale estimait que quand elle avait voté une loi constitutionnelle, elle avait ainsi épuisé ses pouvoirs, et qu'elle-même ne pouvait pas y revenir. Elle va donc se lier avec le Maréchal de Mac Mahon de façon à lui donner la propriété de la présidence de la République pendant un temps déterminé. L'Assemblée Nationale pense d'abord à lui confier le pouvoir pour dix ans, mais c'est le maréchal de Mac Mahon qui fait observer qu'il est dans un âge déjà fort avancé, que dix ans c'est une bien longue durée pour un homme aussi vieux, et il estime que la durée de sept ans lui apparait comme étant plus en conformité avec la durée des forces qu'il peut consacrer au service de son pays. Et c'est ainsi que la durée de sept ans entre dans notre droit constitutionnel pour fixer la durée du mandat du Président de la République, et on peut dire dans le droit constitutionnel du monde, car jusque là il n'y avait que le Président des Etats Unis qui était élu pour quatre ans. Au lendemain de la guerre, nous trouverons plusieurs chefs d'Etats qui sont élus pour sept ans, mais en I873, c'est la première fois que ce chiffre apparait. C'est l'objet de la loi du 20 Novembre I873 dite loi du septennat. Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac Mahon.

Il convient de remarquer que la constitution de I875 a été votée pendant la présidence du maréchal de Mac Mahon. La Présidence du maréchal est à cheval sur la constitution de I875; il est nommé en I873 pour sept ans, donc ses pouvoirs vont jusqu'à I880. On fera une constitution autour de lui, mais lui sera Président de la République; nous aurons donc la République pour sept ans, si le maréchal Mac Mahon veut y rester.

Quel est l'objet de ce septennat ? Laisser au comte de Chambord le temps de mourir, ou de se décider ! En effet, ce n'était pas mal calculé, puisque le comte de Chambord mourra avec la présidence du maréchal de Mac Mahon.

Source : BIU Cujas

Voilà cette loi très remarquable du septennat. De sorte que quand on va commencer la discussion des lois constitutionnelles, s'élevera cette grande controverse qu'il faut comprendre : I° Est-ce que nous voulons faire une République définitive ? 2° Est-ce que nous allons faire une République personnelle ? Ou bien, 3°, allons-nous organiser les pouvoirs d'un homme, le maréchal de Mac Mahon ? Est-ce que nous allons faire un septennat personnel ou un septennat impersonnel ?

Et au moment où elle entre dans les délibérations constitutionnelles, l'Assemblée Nationale est saisie d'un rapport de M. de Ventavon, qui déclare : Nous ne faisons pas une constitution définitive, nous ne faisons même pas une constitution pour sept ans; nous allons organiser les pouvoirs d'un homme, les pouvoirs du maréchal de Mac Mahon. C'est cette constitution bizarre imaginée par M. de Ventavon, qu'on appelait le vintavonnet, car jamais dans l'histoire, on n'avait vu une constitution faite pour un homme et en vue d'un homme.

On voit l'évolution : on accepte de faire des lois pour le maréchal de Mac Mahon, puis on verra qu'il est absurde de faire une constitution pour un homme, et l'on va faire la constitution du septennat, puis, peu à peu, on marche devant l'intransigeance du comte de Chambord vers l'institution de la République définitive.

Au mois d'Août I873, avait eu lieu la fusion. Chambord est vieux, marié depuis longtemps et n'a pas d'enfant, il doit mourir et avec lui s'éteindra la branche ainée des Bourbons. Quand donc se sera éteinte la branche ainée des Bourbons, la légitimité reviendra de droit à la branche des Orléans, à la branche aujourd'hui prétendante. Les Orléans, conformément au voeu suprême du roi Louis Philippe ont donc un grand intérêt historique à reconnaitre les droits du comte de Chambord, à renoncer pour le moment au trône avec cette tare à l'origine de l'usurpation par une branche cadette, et d'attendre que le cours normal des évènements fasse de la branche d'Orléans la branche légitime pour la prétention au trône. C'est ce qui a lieu le 5 Août I873, au cours des vacances législatives.

Le cérémonial de la fusion est fixé souverainement par le comte de Chambord. Le comte de Chambord n'a aucun plaisir à recevoir la visite de son cousin le comte de Paris. Le Comte de Paris, en effet, représente cette branche d'Orléans, et on comprend la force de ce vieux proverbe : "Il n'est querelle que de cousins". La branche d'Orléans, d'une part, avait fourni Philippe Egalité, qui avait voté la mort de Louis XVI

Source : BIU Cujas

comme Député à la Convention Nationale, et d'autre part comprenait le fils de ce Philippe Egalité, Louis Philippe, qui avait renversé Charles X en 1830. Les Orléans étaient donc très mal vus dans la branche aînée des Bourbons. L'entrevue va donc manquer de cordialité. Elle est réglée par un protocole dicté à l'avance par le comte de Chambord. Le comte de Paris déclarera simplement qu'il reconnait le droit exclusif du comte de Chambord, et qu'il ne demande qu'à reprendre sa place dans la famille des Bourbons. Le protocole est accompli de point en point : le comte de Paris arrive au château de Folsdorf , en Autriche. Il fait sa déclaration, là-dessus le gentilhomme de service raccompagne le comte de Paris, qui n'est même pas retenu à déjeuner. C'est une opération politique, ce n'est pas une opération sentimentale, et lorsque le comte de Chambord mourra à Frohsdorf, le comte de Paris, chef alors de la maison de France se précipitera à Frohsdorf pour conduire le deuil aux funérailles de Chambord, mais la comtesse de Chambord ne voudra pas qu'il conduise le deuil; on ira chercher un Bourbon d'Espagne, descendant de Louis XIV, qui n'avait pas de droit au trône de France, mais qui représente tout de meme dans une certaine mesure la légitimité, beaucoup plus que le représentant de la branche usurpatrice d'Orléans. Voilà la fusion.

Il n'y a donc plus d'obstacle au rétablissement de la monarchie, puisqu'il n'y a plus qu'un prétendant, le comte de Chambord; le comte de Paris et sa descendance attendront à leur rang que leur tour vienne. Les monarchistes se réjouissent, on prépare la cérémonie du sacre. Il y a chez un grand commerçant en tapis en vitrine le tapis du sacre, bleu avec des fleurs de lys d'or, il y a chez le grand carrossier Bender, le carrosse du sacre, il y a les deux chevaux Arques et Ivry. Tout est prêt. C'est alors que le comte de Chambord fait connaitre son intransigeance : il ne veut pas revenir dans le char mérovingien de la démocratie, il ne veut pas être élu par l'Assemblée Nationale, il ne veut pas être appelé par l'Assemblée Nationale, il veut remonter sur le trône simplement en vertu de son sang. Et cette intransigeance se concrétise dans la question du drapeau : il veut pour la France le drapeau blanc, il ne veut pas du drapeau tricolore qui a été le drapeau de ses cousins d'Orléans, le drapeau de cette famille abhorrée.

La Commission des Trente

Cependant, l'Assemblée Nationale a été élue pour faire une constitution. Il y a plus de deux ans qu'elle est nommée, et elle n'a pas abordé le travail constitutionnel. Elle va nommer une Commission de 30 membres,

Source : BIU Cujas

ce que l'on appelle "la Commission des Trente". Cette Commission des Trente, qui est chargée d'élaborer la Constitution. se met au travail sans aucune espèce d'entrain. Elle est chargée de faire une Constitution, alors elle veut apprendre auparavant le droit constitutionnel. Elle se fait faire par M. Waddington un petit cours sur la législation constitutionnelle comparée. Voilà un petit échantillonnage parmi lequel elle pourra choisir. Ensuite, M. Lefèvre-Pontalis fait un second cours, un cours spécial sur la seconde Chambre en général, sur le Sénat, la Chambre des Pairs, l'Assemblée, le Conseil d'Etat, etc... Et puis M. Laboullaye fait également un cours sur la Constitution des Etats-Unis. C'est pour gagner du temps tout cela, on ne sait que faire, on ne sait à quoi aboutir.

Le vote des lois constitutionnelles

C'est dans ces conditions que l'on arrive tout de même, par accident, au vote des lois constitutionnelles. Il s'agit de savoir si on va faire le septennat personnel ou le septennat impersonnel, si on va faire la République ou un "Macmahonnat". Gambetta interpelle, pose la question au duc de Broglie, et celui-ci répond qu'il n'en sait rien... Et la Chambre vote l'ordre du jour pur et simple, c'est-à-dire qu'elle ne sait pas trop ce qu'elle va faire !

L'amendement Casimir Périer

Casimir Périer dépose alors un amendement ainsi conçu :"Le Président de la République est élu par le Sénat et par la Chambre des Députés réunis en Assemblée Nationale à Versailles". Juillet 1874. Cet amendement est rejeté. Par conséquent, à cette date, l'Assemblée Nationale ne voulait pas faire la République. L'amendement est repris, il est encore repoussé.

Le vote de l'amendement Wallon (28 Janvier 1895)

1875

Alors, M. Wallon, reprenant l'amendement Casimir Périer, dans son texte meme, le redépose : "Le Président de la République est élu par le Sénat et par la Chambre des Députés, réunis en Assemblée Nationale à Versailles". M. Wallon était professeur d'histoire à la Sorbonne; il a écrit un bon livre sur Jeanne d'Arc; c'était un homme très respectable et honorable; il n'était pas éloquent, surtout il n'avait pas l'éloquence des assemblées. Il avait la parole un peu balbutiante, timide, le geste un peu court. Il parle au milieu d'une inattention générale. D'ailleurs, M. Wallon ne se présente pas comme un fougueux républicain. Il dit : Vous dites que la République est impossible ? Le mieux est de l'essayer ! Faisons l'expérience de la République, et si vous avez raison quand le peuple aura vu la République, il en sera dégoûté et nous arriverons à la Monarchie. Tout cela au milieu du bruit des conversations et de l'inattention générale.

Source : BIU Cujas

On vote dans la même indifférence, aussi, grande est la stupéfaction, lorsque M. Buffet, qui présidait l'Assemblée Nationale, déclare que l'amendement est adopté à une voix de majorité. Un député de la droite, qui allait voter contre la République a pénétré dans l'Assemblée Nationale demandant le vote au moment même où M. Buffet disait : le scrutin est clos ! Par conséquent, s'il était arrivé plus vite, nous n'aurions pas eu la République, au moins à ce moment là.

On s'est demandé quel était celui qui avait voté la République, quel était cet un. Les anecdotes abondent, et notamment vous en trouverez une quantité dans Paul Bosc "Souvenirs de l'Assemblée Nationale". Un jour, M. de Broglie arrive à Versailles à l'Assemblée Nationale. Il pleuvait fort, A côté de la porte, il y avait un personnage, dont il voit la chemise blanche, alors le duc de Broglie lui donne son parapluie en lui disant : "Tenez mon ami, vous me le rendrez, quand il sera sec !". Il avait cru en voyant son habit que c'était un huissier, c'était un notaire parisien, député à l'Assemblée Nationale, qui du coup s'est fait républicain, ayant été maltraité par un monarchiste et il a voté l'amendement Wallon.

Le groupe Target

Il faut aussi voir dans le vote de cet amendement le jeu du groupe Target. Target était le descendant d'un Target, qui avait été à l'Assemblée Constituante en I789, et il était à la tête d'un petit groupe de quatorze personnes, que dans le langage parlementaire d'aujourd'hui on appellerait "le groupe charnière". Il y a, en effet, sur l'échiquier parlementaire des groupes, qui sont à la jointure de la gauche et de la droite et qui, en se portant à gauche ou à droite font les majorités. Ce sont des groupes avantageux : le rendement ministériel y est considérable au mètre carré ! On peut en effet marchander à tout moment : si nous n'avons pas trois ministres et deux sous-secrétaires d'Etat nous nous portons de l'autre côté et vous êtes renversés. C'était le cas du groupe Target.

Au 24 Mai I873, au moment de la chute de M. Thier le groupe Target se porte à droite et il renverse M. Thiers. Au mois de Janvier I875, le groupe Target se porte à gauche et il fait voter la République. Voilà le rôle du groupe Target.

Le vote des lois constitutionnelles

Une fois l'amendement voté, les choses vont aller très vite. 24 Février I875 : le vote de la loi sur le Sénat. 25 Février I875 : le vote de la loi sur l'organisation des pouvoirs publics. L'Assemblée Nationale, épuisée par cet effort, va se reposer jusqu'au mois de Juillet, et au mois de Juillet I875, elle votera la

Source : BIU Cujas

loi du I6 Juillet sur les rapports des pouvoirs publics. Ce sont trois lois constitutionnelles, qui ne peuvent être modifiées que suivant la procédure spéciale aux lois constitutionnelles; puis viennent deux lois organiques l'une sur l'élection des Sénateurs, l'autre sur l'élection des députés qui sont en réalité des lois ordinaires, qui peuvent être modifiées suivant la procédure ordinaire des lois.

Mise en oeuvre de la constitution de I875

Nous arrivons ainsi au mois de novembre I875. Il va falloir mettre en oeuvre la Constitution. Le mois de Décembre est marqué par l'élection des sénateurs inamovibles. En effet, dans le Sénat de I875, le Sénat comprenait 225 sénateurs élus par les collèges électoraux dans les départements et 75 sénateurs élus pour toute leur vie, les premiers devant être élus par l'Assemblée Nationale et les autres au fur et à mesure des vacances, des décès, par le Sénat lui-même.

L'élection des sénateurs inamovibles

L'Assemblée Nationale, avant de se séparer, doit donc élire les 75 premiers sénateurs inamovibles. Là encore, elle marque sa maladresse politique : cette assemblée monarchiste a fait la République, et, appelée à élire les 75 premiers sénateurs inamovibles, elle nomme 75 Sénateurs, qui ne représentent pas sa majorité : ils comprennent, en effet, en majorité des légitimistes, des républicains modérés, et très peu d'Orléanistes; par conséquent, elle rate à peu près complètement son opération.

A la fin de l'année I875, l'Assemblée Nationale suspend ses travaux, donnant à son Président le soin de la convoquer si besoin était.

Au commencement de l'année I876, ont lieu les élections des sénateurs, nommés pour neuf ans par les collèges électoraux des départements et les élections des députés. Le nouveau Parlement, la Chambre des Députés et le Sénat se réunit au mois de mars I876.

Voilà la Constitution. Il faut remarquer sa forme anormale : nous n'avons pas de code constitutionnel, il n'y a pas un instrument unique, comprenant la Constitution, nous avons trois lois constitutionnelles et deux lois ordinaires. Pourquoi ? Parce que l'Assemblée a fait son oeuvre sans goût; elle était monarchiste, elle fait une République parce qu'elle y est obligée. Par conséquent, nous avons cinq lois dispersées pour connaitre l'organisation de nos pouvoirs.

Source : BIU Cujas

Les révisions subies par la Constitution postérieurement à 1875

Pour achever l'histoire extérieure de la constitution, examinons les révisions qu'elle a subies.

I°- Révision de 1879 (siège des pouvoirs publics)

I°- Révision de 1879 sur le siège des pouvoirs publics. L'Assemblée Nationale avait la méfiance de Paris, elle pensait que les pouvoirs publics ne doivent pas siéger dans une ville trop nombreuse et dans une ville qui est connue pour avoir fait toute une série de révolutions. C'est la grosse question de la capitale. Dans l'Amérique du Nord, la capitale, c'est-à-dire le siège des pouvoirs publics, n'est presque jamais dans une ville importante, dans une capitale ethnographique, industrielle ou commerciale : les Chambres et le gouvernement siègent dans des petites villes entourées d'une campagne paisible. C'est ce qu'avait compris l'Assemblée Nationale, lorsqu'après s'être réunie à Bordeaux, alors qu'il fallait pour elle ratifier le traité de Francfort avec l'Allemagne, et qu'elle ne pouvait pas délibérer sur le traité de paix dans un territoire occupé précisément par les soldats allemands, elle avait dû quitter Bordeaux. Elle refusa de se rendre à Paris, elle se transporta à Versailles où elle siégea au Palais de Versailles, dans un théâtre qui avait été bâti par Louis XV.

Bien plus, l'article 9 de la loi du 25 Février 1875, sur l'organisation des pouvoirs publics, déclare le siège des pouvoirs publics est à Versailles. L'Assemblée Nationale avait été singulièrement confirmée dans ses méfiances à l'égard de Paris par les évènements de la Commune, le 18 Mars 1871 : Les Chambres et le Président de la République n'étant pas en sécurité à Paris, elle décide de les faire siéger assez loin de Paris, à Versailles. Avec les moyens de communication d'alors, Versailles était assez loin de Paris. Les automobiles l'ont rapproché. Cependant, on se trouvait dans une situation assez incommode au point de vue matériel et ensuite dans une situation assez dangereuse, au point de vue politique.

D'abord, situation incommode : les députés et les sénateurs n'habitaient pas Versailles; ils habitaient Paris. Il y avait à la Gare Saint-Lazare ce que l'on appelle les trains parlementaires. On discutait encore les questions politiques et surtout on jouait aux cartes.

Pour les ministres, leur siège officiel était à Versailles, mais on n'avait pas transporté à Versailles les services des ministères, il n'y avait pas à Versailles des bâtiments suffisants pour abriter tous les

Source : BIU Cujas

services des ministères et n'avait pas entrepris ce déménagement formidable de bureaux, de dossiers de paperasses, etc.... De sorte que les ministres étaient perpétuellement en navette entre Paris et Versailles.

Quant à M. Thiers, il habitait la Préfecture à Versailles et il venait quelquefois à Paris en disant : l'Assemblée m'a donné la permission de la nuit. Le maréchal de Mac Mahon habitait également la Préfecture à Versailles, dans des conditions assez inconfortables, attendu que le Président de la République n'était que campé, les ministres étaient campés. Tout cela était assez inconfortable.

L'amnistie

Mais, il y avait une situation politique avec laquelle il fallait mettre en harmonie la Constitution de 1875. Il s'agissait, dans un esprit de pacification politique, d'oublier officiellement les troubles de la Commune. Alors se pose la grande question politique de l'amnistie. Gambetta est contre l'amnistie et on lui en fera assez grief dans sa campagne de Belleville, lorsqu'il sera obligé de quitter une réunion publique extrêmement tumultueuse et où il répond ces paroles célèbres :" Ilotes ivres, je saurai vous poursuivre jusque dans vos repaires...!" On ne savait pas trop ce que cela voulait dire;...

On procède graduellement à l'amnistie, d'abord par le système de la grâce amnistiante et ensuite par l'amnistie entière.

Le système de la grâce amnistiante c'est celui-ci le gouvernement est autorisé à donner la grâce à des individus qui ont été compromis dans l'insurrection de la Commune et cette grâce aura les effets de l'amnistie. En un mot, la grâce dispense de l'exécution matérielle de la peine, c'est-à-dire qu'un individu qui a été condamné aux travaux forcés par exemple est dispensé par la grâce de rester au bagne et peut revenir en France. Mais c'est tout, la condamnation restera, le casier judiciaire portera la condamnation, toutes les incapacités civiles ou politiques découlant de la condamnation resteront.

Au contraire, l'amnistie fait comme si l'infraction n'avait pas été commise, non seulement elle dispense de l'exécution matérielle de la peine, mais encore il y a oubli total de l'infraction.

Ensuite, on votera l'amnistie entière, sauf à ceux qui auraient commis des meurtres, ou des meurtres de droit commun, ou des vols.

Et dans ces conditions, il importait - c'est là le motif de la révision du 2I Juin 1879-de marquer la réconciliation définitive des pouvoirs publics avec

Source : BIU Cujas

Paris. Il faut que les pouvoirs publics cessent de bouder Paris, qu'ils donnent un grand témoignage de confiance à Paris en venant siéger à Paris. L'Assemblée Nationale à Versailles sur le rapport de Jules Simon (2I Juin I879) abroge l'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 Février I875, de sorte qu'il n'y a plus de siège constitutionnel des pouvoirs publics, et ensuite les deux Chambres votent une loi ordinaire, la loi du 22 Juillet I879, relative au siège du pouvoir exécutif et des Chambres à Paris. La règle est la suivante : une loi ordinaire, c'est-à-dire une loi qui peut être modifiée, fait de Paris le siège des pouvoirs publics. Dans l'enceinte de la ville de Paris, chaque Chambre désigne le palais qu'elle entend occuper. C'est dans ces conditions que le Sénat s'installe au Palais du Luxembourg, qui déjà avait été dans notre histoire le siège de la seconde Chambre, qui avait été le siège des Anciens sous le Directoire, le siège du Sénat sous le Premier Empire, le siège de la Chambre des Pairs sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, le siège du Sénat sous le Second Empire. Par conséquent, le Sénat siège dans le local qui lui semble de tout temps destiné.

De I87I à I879, le Palais du Sénat était occupé par la Préfecture de la Seine, attendu que l'Hôtel de Ville où était auparavant installé le Préfet de la Seine, avait été brûlé par la Commune. Le Préfet de la Seine habite le Sénat, les services de la Préfecture de la Seine sont installés un peu partout, notamment au Louvre. Et c'est là qu'un fonctionnaire de la Préfecture de la Seine, Albert Samain ayant fait un volume de vers près d'un bureau qui donnait sur le jardin de l'Infante, a publié le livre que beaucoup d'amateurs de poésie ont beaucoup aimé "Au jardin de l'Infante". C'était pendant qu'il était sensé faire des expéditions d'actes administratifs qu'Albert Samain, contemplant le paysage qu'il avait sous les yeux a écrit ce livre.

M. Léon Say qui a laissé un grand nom comme financier, a occupé les appartements du Luxembourg, d'abord comme préfet de la Seine, et ensuite comme Président du Sénat, lorsque le Sénat aura été retransporté à Paris.

Le Sénat siège dans ce local, mais la salle des séances n'était pas la salle des séances du Sénat du Premier Empire ni celle de la Restauration : la salle actuelle du Sénat a été bâtie sous la Monarchie de Juillet. Le maréchal Ney a été condamné à mort par la Chambre des Pairs dans une sorte de baraquement provisoire, qui avait été établi au milieu de cette très

Source : BIU Cujas

belle galerie du Palais du Sénat, que l'on appelle la Salle des Conférences, à l'endroit où est maintenant une cheminée.

La Chambre des Députés s'installe au Palais Bourbon et le Palais Bourbon est appelé à cette destination depuis la Constitution de l'An III. La Constituante et la Convention s'étaient installées dans diverses dépendances du Palais du Louvre, des Tuileries, salle des machines, salle du manège. Sur une des colonnes qui soutiennent la grille du jardin des Tuileries, le long de la rue de Rivoli, en face de la rue de Castiglione, on peut voir une plaque de marbre, sur laquelle il y a : "Ici s'élevait la salle où ont siégé la Constituante, la Législative et la Convention". Cette salle a été détruite.

Au moment de la Constitution de l'An III, nous avons deux assemblées : le Conseil des Anciens, le Conseil des 500. Le Conseil des 500 s'installe dans cette salle du Palais Bourbon, construite pour lui. Ce n'est que sous le Premier Empire, que sera faite la façade que l'on voit aujourd'hui, cette colonnade avec douze colonnes qui, dans la pensée de Napoléon Ier sont appelées à répondre à la colonnade de la Madeleine, qui devait être alors le Temple de la Gloire. Il y avait là un ensemble architectural, qui ne manquait pas de grandeur.

La salle construite pour le Conseil des Cinq Cents menace de s'effondrer aux environs de 1828, à la fin de la Restauration; alors on construit dans le Jardin, dit Jardin des Quatre Colonnes, un baraquement en bois, où a lieu le vote de la Charte de 1815. La salle des séances de la Chambre actuelle a été batie de 1828 à 1832 ou 1833. Elle a subi certaines transformations , mais l'essentiel, le fond est celui du Conseil des Cinq Cents.

La révision complexe de 1884

La seconde révision est plus complexe, c'est celle du 14 Août 1884. Les Républicains se sont installés dans la Constitution de 1875. Le parti conservateur a été battu au 16 Mai 1877, on ne dit plus : la République sera conservatrice ou ne sera pas, on veut une république républicaine. C'est le sens de cette révision de 1884. Révision complexe. Commençons par les points les moins importants.

Procédure de la dissolution

1°- Il y a une modification au sujet de la procédure de la dissolution : lorsqu'une Chambre des Députés a été dissoute par le chef de l'Etat sur l'avis conforme du Sénat, les élections, d'après la Constitution de 1875, doivent avoir lieu dans les trois mois. Or, en 1884, on est encore sous le coup des évènements du 16 Mai 1877;

Source : BIU Cujas

le Maréchal de Mac Mahon, dans un esprit conservateur a prononcé la dissolution de la Chambre des Députés et les électeurs n'ont été convoqués qu'à l'extrême délai permis par la Constitution, c'est-à-dire au bout de trois mois. Donc, pendant ces trois mois, qui venaient s'ajouter d'ailleurs à une suspension de la Chambre pendant un mois, le maréchal de Mac Mahon et le ministère de Broglie ont été les maitres du pays. Alors a lieu une extraordinaire pression administrative : le gouvernement du Maréchal de Mac Mahon a destitué quantité de préfets, de sous-préfets, de procureurs de la République, de substituts, a multiplié les poursuites contre les républicains; notamment Gambetta est poursuivi pour offense au Président de la République, à raison d'un discours où il n'y avait en réalité aucune offense et qui se terminait par la parole fameuse : "Il faudra alors se soumettre ou se démettre ...." ce qui n'était pas offensant, ce qui était simplement la constatation d'un état de fait. Un journal est poursuivi pour avoir publié une image en couleur représentant le maréchal de Mac Mahon à cheval avec cette légende : "Le cheval a l'air intelligent .... ma foi !". Alors les Républicains se disent : en cas de dissolution, il ne faut pas laisser un si long délai au chef de l'Etat, au lieu de trois mois on dit que la convocation des électeurs doit avoir lieu dans les deux mois à partir de la dissolution.

Suppression des prières publiques

Seconde réforme : les Chambres se sont aperçues qu'elles n'avaient pas besoin du Saint-Esprit pour les inspirer, alors elles suppriment les prières publiques. On sait que l'Assemblée Nationale de 1871 à 1875 était une assemblée de conservateurs, de catholiques; alors ils avaient mis dans la Constitution : "A l'ouvertude de la cession ordinaire, des prières seront célébrées dans les églises et dans les temples pour appeler les bénédictions de Dieu sur les travaux des assemblées". En 1884, c'est la laïcité qui s'affirme, qui continue, car déjà il y a eu la première dispersion des congrégations; l'article prescrivant les prières publiques est purement et simplement abrogé, de sorte qu'aujourd'hui l'ouverture des cessions se fait sans aucune espèce de solennité.

Intangibilité de la forme républicaine du Gouvernement

3ème réforme : la République s'installe. L'Assemblée Nationale avait voté une constitution de forme républicaine, mais qui pouvait être très facilement transformée en monarchie, de sorte qu'en Juillet 1875 les monarchistes disaient : "Le roi reviendra après les vendanges faites ..." On s'imaginait que les choses se passeraient de cette façon là. En 1884,

Source : BIU Cujas

les républicains, qui sont les maitres de la situation, veulent affirmer qu'il ne faut plus attendre le retour du roi, et ils décident que "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision, que les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la Présidence de la République". C'est l'intangibilité de la forme républicaine. On ne se fait pas beaucoup d'illusion sur l'importance de ces barrières de papier. S'il y avait pour proposer de changer la forme républicaine du gouvernement une majorité, elle ne se laisserait pas arrêter par cette volonté des gens qui avaient la majorité en 1884. C'est l'affirmation simplement que la République s'installe, que la République est le gouvernement définitif de la France.

La Réforme du Sénat

Ce qui est plus important, c'est la réforme du Sénat. Waddington disait : "La Constitution de 1875 est avant tout un Sénat", et l'Assemblée Nationale a marqué sa volonté en commençant ses travaux par l'institution d'un Sénat. On établit un Sénat avant même que l'on sache si on sera en république ou en monarchie. L'essentiel c'est qu'il faut qu'il y ait une seconde Chambre. On verra plus loin toutes les difficultés devant lesquelles s'est trouvée l'Assemblée Nationale pour arriver à un recrutement à peu près satisfaisant du Sénat et à quels résultats elle a abouti. Mais en 1875 l'Assemblée Nationale imprime au Sénat un caractère essentiellement conservateur. Ce caractère conservateur, la révision de 1884 le lui conserve, mais en l'atténuant d'une façon tout à fait remarquable.

Le Sénat d'aujourd'hui n'est pas le Sénat de 1875 et lorsque nous arriverons à cette question, qui reste d'actualité de savoir s'il faut conserver pour l'exercice par le Président de la République du droit de dissolution l'autorisation préalable du Sénat, cette révision de 1884 doit jouer un rôle important dans les argumentations. On dit : Comment ! en 1875, une Assemblée, qui était conservatrice, a voulu l'autorisation préalable du Sénat; et aujourd'hui que les idées républicaines ont triomphé, nous serions plus conservateurs que cette assemblée conservatrice ? C'est faux. Le Sénat d'aujourd'hui n'est plus le Sénat de 1875. En 1875, c'est le Maréchal de Mac Mahon lui-même qui pour oser, pour avoir le courage de faire la dissolution, a demandé à s'appuyer sur le Sénat, mais c'était un Sénat différent de celui d'aujourd'hui, c'était un Sénat sur lequel le Président de la République pouvait compter.

Comment, en effet, était recruté le Sénat en 1875 ? Il y avait 300 membres, aujourd'hui 314, puis-

Source : BIU Cujas

que en I875 nous avions perdu l'Alsace et la Lorraine et que quand les départements de ces provinces nous sont revenus à la fin de la grande guerre on a ajouté I4 membres. Dans le Sénat de I875, il y avait 300 membres, aujourd'hui il y en a 3I4. Parmi ces 300 membres 225 étaient élus pour neuf ans par les collèges électoraux des départements; puis il y avait 75 sénateurs inamovibles, c'est-à-dire 75 sénateurs, qui étaient en fonction pour toute leur vie, qui ne sortaient du Sénat que par la mort.

Les sénateurs inamovibles

Les 75 premiers sénateurs inamovibles furent désignés par l'Assemblée Nationale elle-même en vertu de cette idée, qui avait été celle de la Convention déjà : Nous avons fait une oeuvre constitutionnelle, il faut que notre esprit se continue, il faut que la Constitution soit appliquée dans l'esprit où nous l'avons faite; dans ces conditions, nous allons désigner 75 sénateurs inamovibles, qui veilleront sur l'application de la Constitution. Les autres, les successeurs de ces 75, au fur et à mesure des décès, étaient élus par le Sénat lui-meme, suivant le mode de cooptation académique : il y a un siège vacant, c'est l'Assemblée elle-même, qui pourvoit à ce siège.

Cette institution était une institution extrêmement importante. Dès le début d'ailleurs l'Assemblée Nationale a manqué à son propre esprit. On s'imaginait que ces 75 sénateurs inamovibles devaient être conformément au programme de Napoléon III, les illustrations du pays. Il n'en fut rien. En réalité, l'Assemblée Nationale chercha à sauver un certain nombre de ses membres menacés par les collèges électoraux, ou bien elle sauva ceux d'entre eux qui n'aiment pas faire les campagnes électorales. Bref, les 75 premiers ne répondent pas tout à fait à la définition. Cependant ces 75 Sénateurs inamovibles sont les modèles, le type idéal du parlementaire : ce sont des parlementaires, qui ne sont pas soumis à réélection .... quelle indépendance ! Quelle faculté de voter exclusivement d'après leur conscience ! Et parmi ces sénateurs inamovibles il y a eu des personnalités de premier plan.

Cette institution des sénateurs inamovibles permettait de faire entrer dans les assemblées des hommes qui n'avaient pas les qualités ou les défauts nécessaires pour faire une campagne électorale. Un bègue peut être un homme de génie, il ne faut pas qu'il s'expose à faire une campagne électorale. D'autre part il y a des gens qui n'ont pas les aptitudes morales, l'estomac assez solide pour résister aux liquides qu'il faut absorber, ou le cerveau assez bien établi pour faire une campagne électorale, cependant ces gens

Source : BIU Cujas

là pourraient rendre des services à la République.

Ces 75 sénateurs inamovibles formaient au Sénat une espèce d'îlot de distinction. Pour se faire élire au Sénat, on disait : Nous allons aller nous asseoir à côté de ces sénateurs inamovibles, qui sont de grands messieurs, il ne faut pas envoyer un quelconque conseiller général, il faut des gens qui soient à la hauteur de ces 75 sénateurs inamovibles. Alors le Sénat a conservé du temps des sénateurs inamovibles une tenue différente de celle de la Chambre.

Qu'est-ce qui est arrivé en I884 ? Un progrès démocratique avait été fait et il a semblé que cette existence d'individus, qui ne devaient rien au corps électoral était contraire avec les sentiments démocratiques : La République n'aime pas des gens en place pour toute leur vie. C'est au fond toute l'argumentation qui a emporté les sénateurs inamovibles, c'est la réaction d'un sentiment démocratique ou démagogique. L'institution des sénateurs inamovibles est supprimée, mais les sénateurs inamovibles restent en place, ce n'est que lorsqu'ils viennent à mourir que leur siège est attribué à un département par la voie du sort. On a dressé la liste des départements les moins favorisés au point de vue de la représentation sénatoriale, et quand un des 75 inamovibles va mourir, on tire au sort et le département gagnant a un sénateur de plus. Ainsi, il y a eu des sénateurs inamovibles jusqu'en I9I7 : M. Bérenger de la Drôme, qui a joué un si grand rôle dans l'élaboration de la législation pénale de la Troisième République et M. de Marcère sont morts aux environs de I9I7.

Voilà donc une grosse réforme : la suppression des sénateurs inamovibles. Moi, je regrette les sénateurs inamovibles, mais c'est inutile, c'est superflu, on n'en instituera plus. A certains moments, on a dit qu'il faudrait que les anciens présidents de la République fussent sénateurs inamovibles, le Sénat a examiné la question, il a dit : c'est contraire aux principes de la démocratie, des gens qui sont en place pour toute leur vie, la République n'aime pas cela; ils n'ont pas voulu.

Seconde réforme. Modification du collège électoral du Sénat. L'Assemblée Nationale, assemblée conservatrice a voulu faire un Sénat conservateur et elle a organisé le collège électoral des sénateurs, afin que les sénateurs fussent des représentants des idées conservatrices. Comme en I875, les idées conservatrices étaient dans les campagnes, il faut faire élire les sénateurs par les campagnes. On y arrive par la composition du collège électoral. Les Sénateurs sont

Source : BIU Cujas

élus dans chaque département, au chef-lieu de chaque département, par un collège comprenant ce que l'on appelle les notabilités du suffrage universel : I° les députés de ce département; 2° les conseillers généraux du département ; 3° les conseillers d'arrondissement; 4° enfin, par des délégués des conseils municipaux. Ce ne sont pas les conseillers municipaux qui élisent les sénateurs, ils élisent des délégués municipaux parmi les électeurs de la commune, pratiquement dans le sein du conseil municipal, mais le conseil municipal peut choisir des électeurs de la commune. Et à Paris, nécessairement, ce sont des membres étrangers au Conseil municipal, qui sont délégués sénatoriaux.

C'est sur le nombre de ces délégués des conseils municipaux que va porter l'effort conservateur de l'Assemblée Nationale. Chaque Conseil municipal, quelle que soit l'importance de la commune qu'il administre, va élire au collège électoral sénatorial un délégué et un seul délégué. Paris élit un délégué, qui sera Victor Hugo en 1876, Bourg-la-Reine, un délégué, Pantin, un délégué. Marseille, 500.000 habitants, un délégué; une capitale de province de 100 ou 200.000 habitants, un délégué; une commune de 100 habitants, un délégué.

Voilà le système de 1875.

Les membres de l'Assemblée Nationale ont bousculé et ont voulu bousculer l'arithmétique. Mais ils ont fait cela parce que les campagnes étaient conservatrices, qu'il fallait faire élire les sénateurs par les conservateurs.

Alors, pour habiller cette prétention, on dit que tandis qu'à la première Chambre, à la Chambre des Députés, le nombre, la majorité, va être représenté, au Sénat on cherche. On cherche les notabilités, on cherche à dresser une liste de notabilités, et M. Thiers dit : "Mais ce ne sont pas des électeurs, c'est la liste des invitations au bal de la Préfecture !". Le barreau, les médecins, etc... la chambre de Commerce, etc.... Alors il faut trouver quelque chose. On arrive à ceci que dans notre organisation sociale, tout au moins telle qu'elle existait en 1875, il n'y a qu'une seule chose en dehors de l'individu, de la poussière des individus, ce seront les communes : on va faire élire le Sénat par les communes de France. Chaque commune ne sera pas représentée à raison du nombre de ses habitants, elle sera représentée comme personne morale, et Gambetta trouve la formule, qui va ancrer dans l'opinion publique cette solution, il dira : "Le Sénat sera la Grand Conseil des communes de France". Cela ne veut rien dire, mais il ne faut pas chercher

Source : BIU Cujas

en matière politique des choses qui veulent dire quelque chose, il faut trouver des formules, qui frappent l'esprit, tant devant les assemblées électorales que devant les Chambres, il faut trouver une formule commode : "Le Sénat sera le grand conseil des communes de France".

En 1876, comme je vous le disais, Victor Hugo représente Paris. On cherchait l'homme unique, l'homme tout seul qui allait représenter à lui tout seul la ville de Paris dans ce collège, on trouve Victor-Hugo.

En 1884, le parti qui est au pouvoir c'est un parti, que l'on appelle le parti opportuniste. Le parti républicain s'était uni au moment des élections de 1877 devant la tentative de Mac Mahon, et il n'y avait qu'un parti républicain, qui allait des radicaux jusqu'à M. Etienne Lamy, qui finit comme Secrétaire perpétuel de l'Académie Française et qui a créé une fondation en faveur d'une famille nombreuse catholique .. C'est dire le genre de républicain que c'était !

Le triomphe une fois obtenu contre le retour offensif des partis monarchistes et bonapartistes, on se divise : C'est la règle, on est uni dans l'opposition, on se divise dans la victoire. Alors les républicains se divisent en radicaux et opportunistes. Chose remarquable : ils se divisent dans le corps électoral et ils s'unissent dans les ministèrres : Les premiers ministères sont des ministères de concentration, comprenant des radicaux et des républicains, républicains opportunistes."Ces opportunistes, disait un jour Clémenceau à Emile Buré, c'étaient des hommes !". En effet c'étaient des Gambetta, des Ferry. L'opportunisme, c'est la formule qu'a trouvée Gambetta : "Il faut sérier les questions, il faut attendre l'opportunité. Nous ne pouvons pas tout faire à la fois, les questions doivent être résolues, lorsqu'elles sont mûres, etc ..."

Ce parti opportuniste, qui serait aujourd'hui le parti radical sans être radical-socialiste ou sans être socialiste, ce parti trouve sa majorité dans les bourgades, dans les petites villes d'importance moyenne, dans les chefs-lieux de canton : chez le médecin, au café du commerce, chez le pharmacien, chez le receveur de l'enregistrement, chez le gros quincaillier, chez l'épicier .... Ils sont anti-cléricaux, mais ils veulent tout de même qu'on défende leur porte-monnaie, ils veulent l'ordre, etc.... Voilà la couleur dominante.

Alors que va être la réforme de 1884 ? Elle ne va pas établir la proportionnalité des délégués sénatoriaux au nombre des habitants de la commune, parce que l'on reviendrait à la représentation du nombre,

Source : BIU Cujas

elle ne va pas conserver l'unité de délégué sénatorial qui donne la majorité aux petites communes, elle va favoriser les communes moyennes, les chefs-lieux de canton et les sous-préfectures. Ce sont elles qui reçoivent à ce moment là le plus grand nombre de délégués sénatoriaux. Les campagnes gardent chacune leur délégué : à ce point de vue elles conservent une importance considérable. Les petites villes, chefs-lieux de cantons, etc.... sont favorisés. Les grandes villes sont sacrifiées : Marseille est sacrifiée, Paris est sacrifié. Paris a aujourd'hui trente délégués sénatoriaux. Trente. Par conséquent deux grosses communes de banlieue, avec 150.000 habitants, par exemple comptent plus dans le corps électoral sénatorial que la ville de Paris. Dans ce collège électoral sénatorial de la Seine, il y a environ 1.200 électeurs, il n'y en a pas 200 pour Paris. Les Sénateurs de la Seine sont élus par la banlieue et pas par Paris. A Marseille, il y a 84 délégués, pour 500.000 habitants. 24 petites communes, comme il y en a dans ces départements méridionaux et comme il y en a partout, 24 communes de 100 habitants, avec 2.400 habitants, sont plus puissantes que les 500.000 habitants de Marseille. Est-ce qu'on peut justifier ce système ? Mais pas du tout ! Pourquoi ne le change-t-on pas ? Cela ne va pas trop mal .... Est-ce que cela irait mieux avec la proportionnalité ? Pas du tout ! C'est autre chose. Est-ce un système qui peut être légitimé, qui peut se défendre devant une Assemblée constituante ? C'est un système indéfendable, qui ne repose sur aucune espèce de principe ; mais c'est comme cela !

La révision de 1926

Voilà cette révision de 1884.

Troisième révision : la révision de 1926 pour le redressement du franc. Les finances de la France en ce temps là n'étaient pas fameuses .... D'ailleurs, nous avons eu une période de bonne gestion financière, c'est 1814-1875, mais de 1814 à 1848, nous avons des gens qui étaient élus parce qu'ils payaient des impôts, le cens d'éligibilité, et qui étaient élus par des électeurs, qui étaient électeurs, parce qu'ils payaient des impôts. Ces gens-là voulaient savoir ce qu'on faisait de leur argent. Les Chambres étaient une espèce de conseil d'administration d'une société, où chacun avait son action sous la forme d'impôts qu'il payait. Alors nous avions de l'ordre. On discutait le budget, on marchandait avec le Ministre pour lui accorder un crédit, et puis quand les crédits avaient été dépensés, venait la loi des comptes et on examinait la loi des comptes point par point, article par article. Aujourd'hui la Chambre vote la loi des comptes de cinq ou six

Source : BIU Cujas

ans au milieu du bruit des conversations.

En 1926, les choses n'allaient pas. La livre anglaise était à 250 frs et elle risquait de monter encore et l'on craignait la destruction du franc. C'est alors qu'on a appelé M. Poincaré. En 1924, nous avons un triomphe des gauches, triomphe des radicaux et des socialistes unifiés, unis; alors ils montrent ce qu'ils peuvent faire au pouvoir; ce n'est pas grand chose, d'autant mieux que les radicaux n'ont pas la collaboration des socialistes, les socialistes ne sont pas dans le gouvernement, ils veulent conserver leur indépendance et par conséquent leur irresponsabilité. C'est l'erreur fondamentale, ils font ce qu'on appelle la politique de soutien, ils soutiennent comme la corde qui soutient le pendule et comme ils sont l'élément essentiel de la majorité, sans avoir les responsabilités du gouvernement, ils conduisent pratiquement les affaires sans être responsables de la conduite des affaires, qui est assurée par les ministres radicaux. C'est un mauvais système, c'est un mauvais principe : qui gouverne doit avoir les responsabilités du gouvernement. C'est ce qu'ont fait les Anglais : Vous, les socialistes, vous avez la majorité ? Eh bien, gouvernez ! Jusqu'au jour où Mac Donald a dit : Ce n'est pas cela, nous sommes en train de perdre l'Angleterre, alors rappelons les conservateurs. C'est de l'histoire.

C'est alors qu'il y a eu un renversement complet de la physionomie de la Chambre : M. Poincaré est appelé au pouvoir. . Il veut frapper un grand coup, car toujours quel que soit le gouvernement, il faut frapper l'opinion, il faut avoir l'opinion avec soi. On empruntait à jet continu. D'autre part, il y avait une invention de M. Ribot qui fut extrêmement féconde et utile à certains moments, mais qui devenait dangereuse : ce sont les bons de la Défense Nationale. Pour alimenter la Trésorerie, M. Ribot avait imaginé, au lieu de s'adresser aux banques comme autrefois, de s'adresser directement au public avec le système des bons de la Défense Nationale. Alors, quand on avait 500 frs, on allait chez les Notaires, dans les bureaux de poste, dans les banques,prendre un bon de la Défense Nationale à trois mois, à six mois, à un an et on vous donnait un bon de 500 frs, sur lequel on touchait immédiatement l'intérêt, c'est-à-dire que pour 500 frs on payait 450 frs et on vous remboursait 500 frs à l'expiration du bon. C'était très commode, d'où afflux perpétuel d'argent de la petite épargne. Seulement, on ne savait pas où l'on allait. On ne savait pas combien il y avait de bons de la Défense Nationale. D'autre part, il y avait un échéancier de ces bons, qui était désastreux et

Source : BIU Cujas

là les responsabilités se partageaient sous toutes les couleurs de l'arc-en-ciel parlementaire. Il y avait des échéances désastreuses, en ce sens qu'il y avait des échéances de ces bons de la Défense Nationale, qui tombaient au même jour, de sorte que le même jour l'Etat devait rembourser IO milliards, I5 milliards. Il fallait donc faire des échéances successives de ces bons pour que l'Etat puisse y faire face. Il fallait donc d'une part aménager les Bons de la Défense Nationale, d'autre part arrêter le système d'emprunt.

C'est pour cela que M. Poincaré amène les Chambres à Versailles, où elles décident lacréation d'une caisse d'amortissement de la dette publique et de gestion des bons de la Défense Nationale.

Le Parlement français affirme solennellement non seulement qu'il n'empruntera plus, mais encore qu'il va rembourser la dette : c'est l'amortissement. C'est tout l'objet de la révision de I926 : On crée donc une caisse de gestion des bons de la Défense Nationale et d'amortissement de la dette publique. Cette Caisse d'amortissement reçoit des dotations, qui ne peuvent pas lui être enlevées en dehors d'une révision constitutionnelle : elle reçoit le monppole des tabacs, les droits de succession, et la taxe sur la première mutation. Nous avons une institution constitutionnelle : C'est là l'essentiel, qui affirme la volonté de la France de changer de politique financière.

Alors le résultat ne s'est pas fait attendre : il n'y avait pas d'argent dans les caisses, l'argent afflue, la confiance renait, les difficultés de la trésorerie s'évanouissent, le franc remonte, la livre baisse. Cela a été le résultat de I926. Cela ne pourrait pas être recommencé aujourd'hui, même par Poincaré. La situation est plus grave, plus difficile qu'elle n'était en I926, parce que les choses se sont aggravées, on a emprunté dix, quinze milliards par an. On emprunte quinze milliards et on en rembourse cinq avec la caisse d'amortissement. C'est une plaisanterie.

Voilà la révision qu'a subie la Constitution en I926

Source : BIU Cujas

LA CONSTITUTION DE I875

Caractères et principaux traits

Extrême briéveté

Elle est très courte. Elle tient en vingt huit articles. En l'an III, dans la Constitution directoriale de l'an III, il y en avait 377. Pourquoi est-elle si courte ? A raison de l'historique par lequel on a commencé ce cours, nous avons maintenant une très longue expérience constitutionnelle, nous savons ce que les mots signifient, nous n'avons pas besoin, par exemple, de mettre dans la Constitution tout le mécanisme du régime parlementaire et les interpellations, et les votes d'ordre du jour, et les obligations de démissionner, etc.... Tout cela c'est dans un mot : "Les Ministres sont responsables devant les Chambres". C' est tout, le régime parlementaire est là. Donc, seconde caractéristique de la Constitution : une très large place est faite à la Coutume constitutionnelle. Nous avons depuis I789 l'expérience des gouvernements libres; il y a des règles qui s'imposent par le seul effet de l'habitude et surtout par le fait qu'elles se sont montrées salutaires : c'est notamment l'annualité du budget, il n'y a aucun texte, qui indique que le budget n'est voté que pour un an, cependant cela parait une règle excellente.

Elle fait une large place à la coutume constitutionnelle

Elle n'est pas rédigée d'une façon méthodique

Parce que cette Constitution a été faite sans goût, sans enthousiasme, elle n'est pas rédigée d'une façon méthodique : on attendait avec enthousiasme le comte de Chambord, le comte de Chambord s'est réfugié derrière son drapeau blanc dans l'abstention, alors on arrive à faire une République. Chaque fois que quelqu'un veut parler, chaque fois que quelqu'un veut faire des observations, il y a des gens excédés à la droite et au centre-droit qui disent : "Sans phrases .... faisons quelque chose, n'importe quoi, et allons-nous en !". Et alors quand une disposition semble mûre, on la met dans un texte, et puis s'il y a quelque chose qui s'y rattache, on y reviendra plus tard. Il faut se débarrasser de ce qui est décidé.

C'est pour cela que c'est assez difficile. Les attributions du Président de la République, il faut les chercher dans la loi du 25 Février, puis rechercher dans la loi du 7 Juillet. Aucune espèce de méthode. La Constitution du 3 Septembre I79I, la première de nos constitutions, constitution monarchique, est tellement bien faite, qu'il est impossible de s'y reconnaître !

Source : BIU Cujas

C'est comme si cela avait été fait par un professeur trop savant, tandis que la Constitution de I875 n'a été faite que par des amateurs distingués ! La Constitution du 3 Septembre I79I est tellement bien divisée qu'on s'y perd : elle est divisée en livres, les livres en titres, les titres en chapitres, les chapitres en sections, les sections en articles. Alors quand on veut citer un article, on dit: l'article 6 de la section V, du chapitre 3, du titre I, du livre II de la Constitution du 3 Septembre I79I ! En I875 rien de pareil; il y a trois lois, dont les articles sont numérotés du commencement à la fin, sans aucun numérotage; il n'y a pas de chapitres, il n'y a pas de rubriques, il y a seulement des titres de lois : loi sur le Sénat, loi sur l'organisation des pouvoirs publics, loi sur les rapports des pouvoirs publics. Aucune espèce de méthode et en réalité le plus grand désordre.

Absence de dogmatisme

Egalement, c'est le quatrième point, on a fait la République par résignation, on a fait la République sans vouloir l'avouer : chaque fois que quelqu'un prononçait le mot République, un membre de la droite ou de l'extrême-droite, criait : "Provisoire ! Provisoire !". Dans ces conditions la Constitution de I875 n'a pas le système du dogmatisme des constitutions révolutionnaires, des Constitutions de I848 : "La France se constitue en République ....." Cela n'y est pas. "La République est une et indivisible ..." Cela n'y est pas. Pas d'affirmation de la souveraineté du peuple : c'est inutile. On sait que nous sommes en République, parce que l'article Ier de la loi sur l'organisation des pouvoirs publics dit : "Le Président de la République est élu par le Sénat, et la Chambre des Députés, réunis en Assemblée Nationale à Versailles ..." La République s'introduit de biais comme cela. Absence d'esprit simpliste, absence d'esprit logique. Nous n'avons pas une rédaction dogmatique, nous sommes des hommes pratiques.

Caractère transactionnel de la Constitution de I875

Un des caractères remarquables de la Constitution de I875, c'est son caractère de transaction.

Elle est transactionnelle, parce que c'est une constitution républicaine faite par une assemblée monarchiste et la première transaction que l'on doit trouver c'est une grande transaction entre la République et la monarchie. Du Faure le reconnaissait, lorsque répondant à des critiques de l'extrême gauche, il disait : C'est certain ! Nous ne sommes pas allés chercher nos modèles aux environs de I793, lorsque la Terreur régnait en France. Nous pensons qu'il y avait d'autres modèles à suivre. Nous avons donc une cons-

Source : BIU Cujas

titution républicaine, qui est aux antipodes de la Constitution montagnarde, par exemple, qui mettait à la tête de l'Etat un conseil exécutif de 25 Membres, c'est-à-dire une véritable assemblée; la Constitution de 1875 met à la tête de l'Etat un chef de l'Etat, qui a les apparences d'un monarque, qui s'installe dans les palais des monarques, qui est entouré d'honneurs monarchiques, etc...

Et ce n'est pas seulement parce que la Constitution de 1875 a été faite par une assemblée monarchique qu'elle présente ce caractère, c'est parce que les hommes qui ont fait cette constitution pensaient qu'il suffirait d'une légère modification pour que la République fut une Monarchie, il n'y avait qu'à changer le fauteuil présidentiel en trône. Voilà la grande transaction.

Ensuite, c'est la première fois que l'on voit dans le monde une république avec le régime parlementaire. Nous avons un chef de l'Etat républicain, mais il est irresponsable comme le monarque, et la direction des affaires publiques appartient à un cabinet, à un ensemble de ministères, dont les membres sont choisis par le chef de l'Etat et qui sont responsables devant les Assemblées. Voilà la seconde transaction : c'est la première république parlementaire du monde.

Alors, lorsque l'on passe dans les détails des solutions, on trouve la transaction partout. Lorsque l'on arrivera à l'étude des dispositions diverses des institutions particulières, on dira : il y a une tradition républicaine qui est celle-ci, il y a une tradition monarchique qui est celle-là, et la constitution de 1875 prend une solution qui n'est ni à droite ni à gauche, une solution intermédiaire, la solution transactionnelle. Et voici tout de suite quelques exemples.

Dans le système monarchique pur, le roi a seul l'initiative des lois; seul il peut proposer la loi. Royer-Collard disait : "Proposer la loi c'est régner". Et la Restauration pensant tout de même qu'il fallait laisser quelque chose aux assemblées avait dit : les Chambres peuvent simplement supplier le roi de déposer un projet sur une matière déterminée. Voilà la tradition monarchique. De même, Napoléon Ier et Napoléon III n'admettaient pas que personne dans les Assemblées put prendre l'initiative d'une loi, seul l'Empereur pouvait prendre cette initiative. A l'opposé, tradition républicaine : la tradition des assemblées de la Révolution. Aussi bien la Constitution de 1791 que la Constitution de l'An III disposent : seuls les membres des assemblées peuvent prendre l'initiative et le pouvoir exé-

Source : BIU Cujas

cutif ne le peut pas. Voilà la tradition républicaine et la tradition monarchique extrêmement opposées. La Constitution de 1875 prend une solution transactionnelle, déjà introduite en 1830 par la Charte de Juillet ; l'initiative est partagée entre le pouvoir exécutif et les membres des Chambres.

Second exemple important. Quand les Chambres élues peuvent-elles exercer leurs fonctions ? Solution républicaine, tradition démocratique : les Chambres siègent quand il leur plait. C'est ce qu'on appelle le système de la permanence des assemblées; ce qui ne veut pas dire que les assemblées siègent tous les jours et le jour et la nuit, cela veut dire simplement que les assemblées se réunissent quand il leur plait de se réunir. Système opposé, système monarchique, le système des sessions : les assemblées ne peuvent se réunir que sur l'ordre du pouvoir exécutif. C'est le système anglais : si le roi ne convoque pas la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, les membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords ne peuvent exercer leurs attributions. C'était le système de la charte de 1814, c'était le système des constitutions monarchiques allemandes, et les doctrinaires allemands avaient construit cette doctrine que ce n'est que par la volonté du roi que les députés dispersés dans l'ensemble du pays ont le droit de faire quelque chose. Le système de la Constitution de 1875 est un système transactionnel entre le système démocratique et le système monarchique : les Chambres se réunissent de plein droit le second mardi de Janvier et elles doivent rester en session pendant cinq mois. Voilà l'hommage à la tradition républicaine, c'est le grand coup de balancier donné vers la gauche. Aussitôt coup de balancier donné vers la droite : cette session ordinaire est close par le Président de la République . En dehors de cette session ordinaire, il y a des sessions extraordinaires, qui ont fini par devenir ordinaires puisqu'il y en a tous les ans. C'est le Président de la République qui convoque la session extraordinaire. C'est encore un hommage à la tradition monarchique. Mais, coup de balancier donné à gauche aussi, les Chambres peuvent se réunir sur leur propre volonté à condition que la majorité des membres composant les deux Chambres exprime le voeu d'être réunis.

En ce qui concerne la conclusion des traités. Tradition monarchique : le roi seul négocie et ratifie les traités internationaux. C'est théoriquement le système anglais. Il y a une cinquantaine d'années, l'Angleterre céda à l'Allemagne l'île Héligoland, c'est un rocher que l'Allemagne a fortifié d'une façon tout à fait

Source : BIU Cujas

intéressante pour elle. Le ministère se tourne vers la Chambre des Communes et lui demande de ratifier le traité par lequel est cédée cette île à l'Allemagne, la Chambre des Communes répond que cela ne la regarde pas, que le roi négocie et ratifie seul tous les traités. En réalité, les Chambres n'approuvaient pas beaucoup la cession de cette île et ne voulaient pas prendre la responsabilité de cette cession d'une partie du territoire de l'Angleterre à l'Allemagne. Tradition républicaine : tous les traités doivent être ratifiés par les Chambres avant d'arriver à leur perfection. Système transactionnel de la Constitution de 1875 : le Président de la République négocie et ratifie seul tous les traités. Voilà la règle. Par exemple, le traité franco-russe, le traité d'alliance franco-russe n'a jamais été soumis aux Chambres. C'est le Président de la République, c'est le pouvoir exécutif seul, qui nous a amenés dans cette affaire, dont on peut encore discuter les avantages et les inconvénients.

Mais alors, coup de balancier du côté de la démocratie et de la tradition républicaine : une série de traités que la Constitution considérait comme les plus importants - en réalité ce ne sont pas les plus importants - une série de traités ne peuvent être ratifiés par le Président de la République que lorsqu'il a obtenu l'autorisation des Chambres : Les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, les traités concernant l'état des personnes et le droit de propriété des Français à l'étranger, les traités portant cession, adjonction ou échange du territoire ne peuvent être ratifiés par le Président de la République que lorsqu'il y a été autorisé par les Chambres. Voilà la règle.

En ce qui concerne la dualité des Chambres, la tradition républicaine, commencée au moment de la Constitution de 1791 et simplement interrompue au moment de la réaction thermidorienne de l'an III, voulait qu'il n'y eut qu'une seule Chambre; la seconde Chambre est un repaire d'aristocrates. Dans la Constitution de 1875 il y a deux Chambres comme dans la Monarchie, comme sous la Restauration, où il y avait la Chambre des Pairs, comme sous la monarchie de Juillet, où il y avait la Chambre des Pairs, comme sous le Second Empire, où il y avait le Sénat. Voilà la concession faite à la tradition monarchique. Mais sur le recrutement, nous créons une tradition républicaine, nous avons une seconde Chambre comme dans la monarchie, mais à la différence de la monarchie, où les membres de la seconde Chambre étaient nommés par le monarque, nous avons des sénateurs, qui sont élus par un collège électoral.

Source : BIU Cujas

Longévité de la Constitution de I875

Voilà la transaction dans l'ensemble de la Constitution et dans toutes les solutions.

Enfin, il faut remarquer que la Constitution de I875 est celle de toutes les Constitutions françaises qui a le plus duré. La plus courte, c'est la montagnarde, promulguée au milieu de l'enthousiasme populaire et qui n'a jamais été mise en application. Puis vient la Constitution du 3 Septembre I79I, qui a duré moins d'un an, jusqu'au IO Août I792. La Constitution de I848 dure jusqu'en I852, trois ou quatre ans. La Constitution du 5 Fructidor de l'an III (I795) est renversée en l'an VIII c'est-à-dire cinq ans après. La Restauration dure quatorze ans. La Monarchie de Juillet dix huit ans, le Second Empire dix-huit ans environ, et la Constitution de I875 a duré jusqu'ici soixante ans.

Ce n'est pas l'effet du pur hasard, c'est parce que cette Constitution est une constitution pratique, une constitution souple, une constitution sans prétention, une constitution qui ne résulte pas d'un plan - il faut se méfier des plans tout faits qui sortent du cerveau. Et cette Constitution de I875 dure après être passée par de rudes épreuves : la plupart des constitutions de l'Europe ont été renversées par l'effet de la guerre; la Constitution de I875 a duré parce qu'elle a pu s'adapter. Mais la guerre n'est pas la plus dure épreuve qu'ait eu à subir cette Constitution : les plus dures épreuves ce sont les épreuves morales. Nous en avons eu de dures, de très dures :

Le scandale Wilson

Nous avons eu le scandale de Wilson. Wilson était le gendre du Président de la République, Grévy, installé à l'Elysée, qui faisait un véritable trafic d'influence, il vendait les légions d'honneur. Il avait un petit journal - le système n'est pas nouveau- l'homme qui veut trafiquer de son mandat ou de son influence doit avoir un journal; il ne reçoit pas de l'argent pour lui, mais pour le journal ... Quand on faisait une démarche auprès de M. Wilson, député d'Indre-et-Loire, il vous répondait d'abord avec le timbre gratuit du Président de la République, le cachet rouge; il ne payait pas le timbre. La réponse était ainsi rédigée : "M. Wilson et le Président de la République s'intéressent particulièrement à votre démarche. Nous espérons arriver à une bonne solution. Post-scriptum : Je vous recommande mon journal "la Petite France". Abonnement à tel prix. Suivant que l'on voulait avoir la légion d'honneur immédiatement ou dans un délai de six mois ou d'un an, on prenait un abonnement à cinq mille, à vingt mille francs. Cela dépendait aussi de la question de savoir si on avait des titres : si on n'avait pas de titre, c'était un peu plus cher !

Source : BIU Cujas

Le Président de la République, qui aimait beaucoup sa fille et son gendre, les avait installés à l'Elysée. Sur ses économies, il avait acheté un bel hôtel avenue d'Iéna. Quand le scandale a éclaté, il repousse la fille et le gendre Avenue d'Iéna et dit : "Je ne suis pour rien dans ce trafic de décorations". En effet il n'y était pour rien, mais on lui fait comprendre qu'il doit s'en aller. Il s'accroche, et la Chambre finit par décider qu'elle restera assemblée jusqu'à ce qu'elle ait une communication du Président de la République". Cela veut dire : "Jusqu'à ce que le Président de République donne sa démission". Il l'envoie en se plaignant qu'on ait porté atteinte à son inamovibilité. Voilà un premier scandale.

Panama

Second scandale : Panama. En soi, ce n'était pas une mauvaise entreprise et la preuve c'est que les Américains en ont fait après nous, avec nos plans, une magnifique entreprise. Panama était un canal, qui pouvait se construire et produire des résultats comme Suez. Le Suez, qui a été émis en I860, à 500 frs, vaut aujourd'hui une quarantaine de mille francs, c'est donc une belle affaire. Panama aurait pu être une affaire analogue. Mais, lorsque l'on a creusé le canal, on a rencontré d'abord un climat épouvantable : les hommes mouraient comme des mouches de la fièvre jaune. Et puis, là où on s'attendait à trouver du rocher ou de la terre ferme, on a trouvé du sable : à mesure qu'on creusait le canal les montagnes descendaient dans le canal et le bouchaient. Cela a coûté un peu plus cher qu'on pensait, il a fallu émettre des obligations. Ces obligations étaient des obligations à lots et l'émission d'obligations à lots ne pouvait etre autorisée, en vertu de la législation d'alors, que par une loi. M. de Lesseps et les administrations de l'entreprise du canal de Panama ont dû se tourner vers le gouvernement pour obtenirl'autorisation d'émettre des obligations. C'est là qu'a commencé le scandale. Le ministre des travaux publics, qui s'appelait Baihaut leur avait promis de s'employer pour leur faire obtenir l'autorisation moyennant 300.000 frs pour lui au moment du dépôt du projet de loi, 300.000 frs au moment du vote par la Chambre, 300.000 au moment du vote par le Sénat". Cela faisait le petit million, cinq ou six d'aujourd'hui. Il s'est fait prendre et a été condamné par la Cour d'Assises.

Mais ceci n'est rien, il a fallu obtenir le vote des députés. Les corrupteurs faisaient les couloirs pour acheter les voix. Bref, il y en avait I04 qui avaient touché, partagés un peu entre tous les partis.

Source : BIU Cujas

Au point de vue électoral, rien, rien. Il ne faut pas s'imaginer qu'il y a avec le suffrage universel, qui est la grande force conservatrice, extrêmement difficile à remuer, de gros changements. Après ce scandale, dans lequel tout de même certains étaient particulièrement compromis, il n'y a eu que des changements insignifiants. On s'imagine, quand il y a un grand scandale que les responsables du scandale vont etre balayés ce n'est pas vrai,le suffrage universel ne balaie pas.

Arrive ensuite le boulangisme, puis l'affaire Dreyfus, qui a partagé véritablement la France en deux parties. Cependant la Constitution de I875 dure toujours. Elle a donc des qualités cette constitution. Seulement, maintenant elle est difficile à faire fonctionner. Le Président du Conseil l'a dit dans son discours d'hier. Il suffit que les Chambres soient sur le point de se réunir pour que la catastrophe arrive ! Le franc s'en va quand les députés arrivent ! C'est un fait, et c'est ce qu'a observé le Président du Conseil. Il y a une crise, nous sommes à un moment de crise incontestable.

SOURCES DU DROIT CONSTITUTIONNEL FRANCAIS

La Constitution de I875, sauf à l'adaptation à la forme républicaine, d'institutions jusque là réservées à la monarchie, n'est à aucun degré une oeuvre originale. Elle suit, pas à pas, la Constitution de l'Angleterre.

Cette constitution anglaise est essentiellement coutumière, faite de précédents. Il y a cependant quelques textes épars qui sont un des objets d'orgueil du peuple anglais. Ce sont : I° la Grande Charte d'Henri III, du II Février I225 (Le texte en latin, **Magna** carta libertatum). 2° Statutum de tallagio non concedendo d'Octobre I297, prescrivant le vote de l'impot par le Parlement. 3° Petition of rights, pétition des droits du 7 Juin I628. 4° Le bill of Rights, le bill des droits du I3 Février I689; 5° L'act of settlement l'acte d'établissement du I2 Juin I70I.

La constitution anglaise a une édition française, qui est la Charte de I8I4, une seconde édition française, qui est la Charte de I830, et une troisième édition française, très proche de la Charte de I830, c'est la Constitution de I875.

Parallélisme avec la Constitution anglaise

Voyez le parallélisme : il y a un chef de l'Etat : roi, Président de la Répuolique, qui font les gestes du gouvernement, qui ne gouvernent pas; ils ne comman-

Source : BIU Cujas

dent pas l'armée, ils ne dirigent pas la marine, etc...

Il y a une Chambre des Députés, qui est en Angleterre la Chambre des Communes, un Sénat, qui est en Angleterre la Chambre des Lords. Une priorité financière de la Chambre des Députés, qui existe en Angleterre au profit de la Chambre des Communes; une compétence judiciaire du Sénat, qui nous vient de la compétence de la Chambre des Lords en matière de mise en accusation; le régime parlementaire, qui nous vient tout entier d'Angleterre, etc... Il faut rendre cet hommage à l'Angleterre; elle est la mater parlementorum, la mère du régime parlementaire, la mère du régime de liberté, etc...

Influence nulle de la Constitution Américaine

Au contraire, la Constitution américaine n'a joué aumun rôle. On connaissait la constitution américaine dans ses grandes lignes au moment de l'élaboration de la Constitution de I79I - elle était de I787- mais on ne s'en est pas inspiré. On s'en est inspiré en I848 En I875, les constituants connaissaient la Constitution américaine, puisqu'à la Commission des Trente Laboulaye avait fait un exposé sur cette constitution, mais elle n'a joué aucun rôle. La République américaine, c'est une organisation autoritaire de la démocratie. Le Président de la République, le Président des Etats-Unis est élu par le peuple pour exercer sa propre politique, pour mettre en oeuvre son propre programme, d'après les instructions populaires. On aurait pu avoir ce régime en France avec la responsabilité du Président de la République, et quelques-uns en France se demandent si pour sortir du malaise que nous éprouvons nous n'aurions pas besoin d'une petite injection d'esprit américain, s'il ne faudrait pas étendre le collège électoral du Président de la République, le faire élire par les électeurs sénatoriaux.

La Constitution de I875 a profité de l'expérience française

Maintenant, la Constitution de I875 a profité de la longue expérience française, depuis la philosophie du XVIIIème siècle, et Voltaire, et Rousseau, et Montesquieu, en passant par les expériences de la Révolution, et surtout en s'inspirant de la monarchie constitutionnelle de I8I4 à I848 et de l'école libérale française, de l'école bourgeoise des Royer-Collard et des Benjamin Constant. Voilà les sources spirituelles de la Constitution de I875.

Les livres de Victor de Broglie et de Prévost Paradol

Toutes ces traditions, tradition anglaise, tradition de la pensée politique française, avaient abouti, à la veille de l'élaboration de la Constitution de I875, à deux livres : ce sont d'abord "Les vues sur le gouvernement de la France", de Victor de Broglie (père de cet Albert de Broglie que l'on a vu interpeller Thiers au 24 Mai). Le livre de Victor de Broglie,

Source : BIU Cujas

écrit sous le Second Empire, est saisi par la police impériale. C'est par la police impériale qu'est également saisie "l'histoire des Princes de Condé", du duc d'Aumale : Cela donne une idée de la liberté dont on jouissait sous le Second Empire. Un autre livre, paru également sous le Second Empire, c'était le livre de Prévost-Paradol, intitulé "la France nouvelle". Prévost-Paradol est une physionomie extrêmement intéressante, avec une vie tragique, dont on peut trouver des échos dans les Cahiers de Ludovic Halévy, qui ont été publiés par son fils Daniel Halévy - les Halévy et les Prévost Paradol étaient intimes. Prévost-Paradol, fils d'une actrice, est reçu à l'Ecole Normale très brillamment , il va professer à la Faculté des Lettres d'Aix en Provence, ne s'y amuse pas et au bout de quelques années reçoit l'offre de faire au Journal des Débats le premier article. Il donne sa démission de l'Université et devient journaliste : Un succès éblouissant l'attendait : il est de l'Académie française avant quarante ans. Il est dévoré d'ambition politique et notamment, sous le Second Empire, lorsqu'il passe devant le Palais des Tuileries, il forme ce voeu : "être le maître de cet homme..". Il veut être le maitre de l'Empereur, il veut être plus que l'Empereur. Il essaie, il se présente, aux élections pour le Corps législatif à Nantes, il est écrasé, il a 2,000 voix contre 22.000. Prévost-Paradol continue son oeuvre de journaliste dans des conditions assez difficiles, puisque le Second Empire n'est pas tendre pour la liberté de la presse. Il y a un système pour le périodique, pour le quotidien qui consiste en ceci : d'abord le quotidien, la fondation du quotidien doit être autorisée, demandée au ministère de l'Intérieur. Le ministre de l'Intérieur répond qu'il n'y a pas lieu d'autoriser ce journal". Alors le journal ne peut pas vivre. Lorsque le journal est bien fondé, un système administratif de la presse beaucoup plus grave que la censure : le journal parait librement, c'est-à-dire chaque numéro n'a pas à être autorisé, mais s'il y a quelque chose qui déplait dans le journal, il reçoit un avertissement du Préfet dans le département, du ministre de l'Intérieur à Paris, et au second avertissement, le journal peut être suspendu pour trois ou six mois; au troisième il est supprimé. La Presse politique sous le Second Empire a une physionomie particulière : on procède par allusion, on ne dit pas brutalement les choses comme aujourd'hui, on ne peut pas s'exciter à crier plus fort que le voisin, c'est impossible; au contraire il faut s'habituer à dire le plus possible sans qu'on ait l'air de le

Source : BIU Cujas

dire, il faut laisser deviner.

Cependant, Napoléon III exerçait sa séduction sur Prévost-Paradol, et comme on était dans un régime parlementaire, il est entendu que Prévost-Paradol deviendra ministre de Napoléon III; mais comme il ne peut le devenir immédiatement, Napoléon III l'envoie en 1870 ambassadeur à Washington. Il part pour Washington et là il s'est suicidé. Il a eu un moment de désespoir fâcheux, d'autant plus fâcheux qu'il était accompagné de sa fille qui a été obligée de ramener le cadavre.

"La France Nouvelle" a exercé une très grosse influence au moment où ce livre a paru, et les traits de "la France nouvelle" comme les traits des "Vues sur le Gouvernement de la France" concordent comme si les deux auteurs s'étaient entendus . L'idée essentielle c'est l'indifférence à la forme du gouvernement, l'indifférence à l'étiquette du gouvernement, que nous ayions un roi, un empereur, peu importe. L'essentiel pour les deux c'est le contrôle par le pays des actes du gouvernement, par conséquent c'est le régime parlementaire : un ministère responsable sera le pivot du gouvernement. Prévost-Paradol, dans son livre, fait un grand éloge de l'instabilité ministérielle; il faut que les ministères soient instables, afin d'apporter constamment à la tête des administrations l'afflux nouveau de la volonté nationale. Ensuite, les deux veulent une seconde Chambre, un Grand Conseil, un Sénat, une Chambre des Députés élue au suffrage universel, etc.... On trouve dans ces deux livres le modèle de la Constitution de 1875. Bien plus, dans les détails il y a des choses extrêmement curieuses, notamment Prévost-Paradol dans son plan de grand conseil fait entrer deux éléments, comme le fera la Constitution de 1875, avec ses sénateurs inamovibles élus pour toute leur vie par le Sénat lui-même et des sénateurs élus par les collèges électoraux des départements.

Source : BIU Cujas

ETUDE INTERNE DE LA CONSTITUTION DE 1875

Pas de déclaration des droits

La Constitution de 1875 n'est pas une Constitution dogmatique, il n'y a aucun doctrinarisme dans sa rédaction; on n'y trouve pas de ces affirmations de principe comme celles que l'on trouve dans les constitutions de la Révolution, la constitution de 1848 et même dans les deux Chartes. Il n'y a pas de déclaration des droits comme dans toutes les constitutions de la Révolution. Il n'y a pas d'affirmation du droit public des Français comme dans la Charte de 1814. Il n'y a rien c'est un Code de procédure constitutionnelle, un code d'ailleurs extrêmement bref.

Mais, tout de même, la Constitution de 1875 fait application de certains principes, elle décide comme si elle observait certains principes et en dégage généralement certains principes qui forment comme la base de ce que l'on peut appeler, de ce que l'on appelait encore, il y a quelques années, le droit public occidental, le droit public anglais, français, etc... Droit public occidental, qui subit une crise considérable par le fait de l'expérience italienne avec le fascisme, de l'expérience allemande avec l'hitlérisme, de l'expérience autrichienne, avec le système de Dolfuss, de l'expérience du Portugal avec Salazar, etc... Par conséquent, nous enseignons des principes, qui sont apparus pendant un certain temps comme les principes communs d'une civilisation européenne et qui se réduisent de plus en plus. Mais l'humanité a toujours vécu à une époque de transition. Il est très curieux de voir que ce que disaient les hommes d'il y a cent ans c'est ce que nous disons aujourd'hui : Il n'y a plus de Gouvernement ! Il n'y a plus de Chambres ! Il n'y a plus d'autorité ! Le respect s'en va ! Etc .... Il faut être optimiste quand même en regardant le passé. Les hommes de la Monarchie de Juillet se préoccupaient de tout : du prix du pain, de la propriété rurale, etc... Nous répétons toujours les mêmes choses en nous imaginant que nous avons inventé : l'humanité est presque toujours dans le même état, nous n'inventons rien. Voilà donc tout de même le droit public occidental.

Les principes du droit public occidental

Quels sont les principes du droit public occidental ? La souveraineté populaire, le régime représentatif, la séparation des pouvoirs, et la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires. C'est le développement de ces quatre principes qui

Source : BIU Cujas

feront les grandes parties de notre cours.

PREMIER DES GRANDS PRINCIPES SUPPOSES PAR LA CONSTITUTION DE 1875 : LA SOUVERAINETE POPULAIRE OU PRINCIPE DEMOCRATIQUE

Où est la véritable démocratie ? Formes que le principe de la souveraineté populaire peut revêtir

Les nations qui semblent soumises à un homme comme l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche, sont cependant fondées sur le principe de la souveraineté populaire et de la démocratie. Et Hitler et surtout son interprète Goebbels ont pu dire : Où est la véritable démocratie ? Est-ce dans un pays comme l'Angleterre, où les électeurs votent tous les cinq ans et après ne sont plus rien ? Est-ce en France, où les électeurs votent une fois tous les quatre ans et puis ne sont plus rien ? Ou bien est-ce au contraire dans notre pays, dans l'Allemagne, où, non seulement les hommes, mais les femmes ont à plusieurs reprises été consultés par le gouvernement : "Homme allemand et toi femme allemande, veux-tu la continuation du pouvoir d'Hitler; veux-tu telle modification de la Constitution ?" Et le peuple allemand, à une majorité écrasante, a répondu : "Oui !". Ces interpellations sont troublantes. On dit : il y a les camps de concentration, ils ont peur ..... Mais qui est-ce qui peut forcer un homme de mettre un bulletin dans une urne ?

En Italie, c'est la meme chose. En Italie, le peuple vote, il vote pour 400 Députés à la fois. D'ailleurs, le vote n'est aucunement secret, puisque l'on vote sur des bulletins qui ont des apparences différentes, et, d'autre part, le bulletin tricolore,(le bon) est signé par le Président du bureau, tandis que le bulletin gris (le mauvais) est signé par un assesseur. Tout le monde assiste à cette opération. Mais il y a tout de même un vote. D'ailleurs Mussolini a annoncé qu'il ne voulait plus de ce système.

Ces jours-ci le prince Stahremberg en Autriche a annoncé que les riches n'avaient qu'à bien se tenir, car ceux qui désirent l'avènement du fascisme pourraient avoir de singulières désillusions s'il arrivait en France, parce que entre le fascisme et le système de Moscou, il n'y a pas des différences fondamentales, les capitalistes n'ont qu'à obéir, à donner leurs capitaux.

Ces régimes là s'appuient sur l'opinion des masses.

Source : BIU Cujas

C'est de là que vient le discours du prince Stahremberg donc la souveraineté populaire peut se manifester sous les formes les plus diverses.

Origine du principe de la souveraineté populaire

Quelle est l'origine de ce principe ? On peut remonter, on remonte très souvent aux Canonistes, on remonte même plus haut, on remonte aux anciens Grecs, on remonte à Platon, au discours de Socrate, au moment de boire la ciguë, qui prêche l'obéissance aux lois, la raison commune de la cité, par conséquent le peuple est souverain. Le peuple de la démocratie grecque était un peuple souverain d'une façon assez curieuse, en ce sens qu'il y avait des libres citoyens et des esclaves; l'esclave ne comptait pas, mais tous les autres citoyens étaient égaux. Cela a até pendant la plus grande partie du XIXème siècle la condition de l'Amérique : ils avaient des esclaves, qui étaient du cheptel, qui étaient du bétail. On trouve dans les journaux, qui reproduisent les journaux d'il y a cent ans, la mention du vote d'une loi, qui déclarait que le descendant d'un esclave ou d'une esclave, était esclave nécessairement. Il en résultait que le patron n'avait pas à se gêner, s'il avait envie d'un esclave, l'enfant serait esclave, il s'enrichissait. L'Amérique est une grande démocratie, ce sont des gens qui tournent en dérision le préjugé nobiliaire, il n'y a en Amérique que des libres citoyens, tous égaux, mais à côté il y a des esclaves.

On peut remonter aussi aux canonistes, à Saint Thomas d'Aquin, qui dans la Somme théologique écrit : "Tout vient de Dieu par l'intermédiaire du peuple". C'est d'ailleurs vrai, cela peut permettre le discours sur l'histoire universelle de Bossuet : tout s'est arrangé, indique Bossuet, pour qu'à un moment, Louis XIV soit sur le trône. Il part de l'histoire des Israélites, que nous appelons sainte, et il montre que tous les évènements se sont déroulés dans le monde pour que Louis XIV soit sur le trone.

L'idée de la souveraineté nationale appartient davantage à la catégorie historique qu'à la catégorie logique. C'est une idée qui a joué un grand rôle dans l'histoire politique et qui à ce sujet doit tenir une très grande place dans le droit constitutionnel, mais qui est beaucoup plus difficile à justifier du point de vue légal. L'idée de souveraineté nationale est extremement ancienne et on en trouve des traces dans les philosophes grecs, dans la Bible et chez les canonistes, mais elle a pris toute son importance avec le XVIIIème siècle et la Révolution.

Rousseau et l'idée de la souveraineté nationale

Dans Rousseau il y a tout : c'est le père de la démocratie, mais c'est aussi le père du despotisme !

Source : BIU Cujas

Il a fourni à la Révolution, non point ses doctrines, mais sa terminologie, le langage politique est encore tout pénétré de rousseauisme . de romantisme. Il se rattache à ce que l'on appelle l'école du droit de la nature et des gens, qui suppose essentiellement un contrat social. Les hommes sont à l'état de nature, chacun est souverain, il n'y a pas de loi, alors ces hommes abdiquent leur liberté naturelle, leur souveraineté individuelle au profit de la communauté, et ainsi par la vertu de ce contrat social, la communauté est bien légitimement souveraine. Quand s'est passé ce contrat social ? On n'en sait rien. C'est un contrat social, qui se perpétuerait à tout moment; pour bénéficier des avantages de la vie sociale les individus abdiqueraient leur liberté au profit de la souveraineté.

Tout cela n'est pas très clair.

La Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen

C'est avec la Révolution que la souveraineté du peuple entre dans le monde et notamment avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui, votée en I789, se trouve servir de préambule à la constitution du 3 Septembre I79I : "Le principe de toute souveraineté réside entièrement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en découle expressément". Voilà la formule de la souveraineté nationale. On la retrouvera avec des nuances dans la déclaration de I793, dans la Constitution de l'an III et pour la dernière fois dans la Constitution du 4 Novembre I848 : "La souveraineté réside dans l'Universalité des citoyens français". On peut ajouter la formule de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "la loi est l'expression de la volonté nationale".

La Constitution de I875 est muette sur la question de souveraineté

La constitution de I875 est muette sur la question de la souveraineté, elle ne nous dit pas qui est souverain. Cependant la question avait été portée devant l'assemblée nationale : le 24 Février I875 le député Raoul Duval, proposa la proclamation de la souveraineté nationale et la proposition Raoul Duval fut rejetée par 476 voix contre 30. Etait-ce donc que dans cette Assemblée Nationale il n'y avait que 30 partisans de la souveraineté nationale ? Non, il y avait seulement 30 individus qui se prononçaient pour l'opportunité de cette déclaration. Parmi cette énorme majorité, cette majorité écrasante de 476 voix contre 30, il y avait ceux qui pensaient que la souveraineté nationale était une vérité tellement évidente qu'il est inutile de l'affirmer et il y avait aussi ceux qui ne croyaient pas à la souveraineté nationale. La Constitution de I875 ne proclame donc pas la souveraineté nationale, mais elle l'organise.

Source : BIU Cujas

Problèmes auxquels répond la théorie de la souveraineté

Il faut remarquer à quels problèmes profonds de droit public répond cette théorie de la souveraineté :

1°- Question de fait : qui dans l'Etat exerce la plus grande force politique ?

2°- Question de légitimité: qui doit dans une nation exercer la plus grande force ?

et 3°- est-ce que tous les ordres du souverain sont légitimes ?

On voit cette échelle de problèmes extrêmement graves qui sont à la base même des gouvernements, et à ces problèmes on ne peut répondre que par des solutions extrêmement nuancées. Est-ce que dans un peuple quelconque, dans un état d'éducation quelconque on peut affirmer la souveraineté du peuple ? Est-ce que l'on dit par exemple que les peuplades du centre de l'Afrique sont titulaires de la souveraineté ? Nous n'en savons rien. Et, si ces peuplades de l'Afrique s'affirmaient titulaires de la souveraineté, affirmerions-nous que tout ce qu'elles vont décider sera l'expression même de la justice ? Et que tous les ordres de ces gens là, parce qu'ils sont la majorité sont justes et légitimes ? On ne le peut; par conséquent tout est une question de temps, de lieu, d'éducation politique.

Cependant, il faut trouver une règle d'ordre, il faut que l'ordre règne dans un pays. Alors on a trouvé la loi de la majorité, la majorité doit gouverner. Ce n'est pas à dire que la majorité a toujours raison; si l'on dresse la vérité, la justice, le droit contre la majorité, on va immédiatement vers la dictature. Voilà tous les problèmes qui se posent.

Utilisation possible de l'affirmation révolutionnaire de la souveraineté nationale

Cependant, à notre avis, il y a, à l'heure actuelle une utilisation possible et utile de l'affirmation révolutionnaire de la souveraineté nationale dans le sens de la révolution. La Révolution française était nettement individualiste, la nation était composée d'individus isolés, égaux en droit, n'ayant pas entre eux d'autres liens que d'appartenir à une même nation. Voilà la conception de la souveraineté par la Révolution. Par conséquent, continue la Révolution : il ne doit y avoir aucun groupement intermédiaire entre la nation souveraine et l'individu; il ne doit pas y avoir de corporations, pas de syndicats, pas de cour de justice souveraine, et c'est pour cela que la Révolution a supprimé les corporations, en a achevé la destruction par la loi Le Chapelier, et c'est pour cela que la Révolution ayant supprimé les corporations, les rois revenus de 1814 à 1848, n'ont rien fait pour les rétablir, c'est donc que les rois ont trouvé bonne l'oeuvre de la Révolution. La Révolution a une véritable phobie du groupement, qui parait dans la loi Le Cha-

Source : BIU Cujas

polier. L'idée d'un syndicalisme des fonctionnaires aurait donc été singulièrement mal accueillie par la Révolution, et c'est pour cela que devant les dangers, devant les périls du syndicalisme des fonctionnaires, on peut utiliser le principe de la souveraineté nationale : Il y a une nation souveraine, les fonctionnaires sont ses serviteurs, les fonctionnaires doivent obéir à la représentation de la nation et à son gouvernement.

Démocratie politique et démocratie sociale

Ce qu'il convient en somme de retenir, de tous ces développements, c'est simplement le principe de la démocratie. Notre Constitution de 1875 organise le principe démocratique, le principe de la démocratie politique, qu'il ne faut pas confondre avec le principe de la démocratie sociale. Le principe de la démocratie politique c'est "tout par le peuple", le principe de la démocratie sociale c'est "tout pour le peuple". Dans le principe de la démocratie politique, le peuple se gouverne lui-meme dans toute la mesure où ce gouvernement du peuple par lui-meme est possible à un moment donné, dans des circonstances données. Au contraire, dans le principe de la démocratie sociale "tout pour le peuple", le souverain, le maitre du moment aménage les institutions, fait voter des lois dans l'intérêt de la partie la plus nombreuse de la population. Dans le système de la démocratie sociale, le peuple est en définitive soigné par ses maitres comme du bon bétail à l'étable. C'était le système de Bismarck : il voulait des réformes sociales et il ajoutait : "Quand le peuple verra comment il est traité et soigné par nous, c'est en vain que Messieurs les social-démocrates essaieront de jouer de la flute !" Par conséquent, dans le système de la démocratie sociale, comme l'exprimaient les Allemands, la démocratie c'est une question de pain et de beurre. Au contraire, dans le système de la démocratie politique, la démocratie n'est pas seulement une question de pain et de beurre, elle est aussi une question de tete et de coeur, d'esprit et de sentiment.

Quels sont les citoyens qui vont participer à la gestion des affaires publiques

Donc, du principe de la souveraineté nationale découle dans une large mesure le principe de la participation à la gestion des affaires publiques d'un nombre aussi considérable que possible de citoyens. Et c'est ainsi que nous arrivons à la question de savoir quels sont les citoyens qui vont participer à la gestion des affaires publiques. Un auteur allemand, qui était d'origine autrichienne, Jellinek, avait dégagé dans les droits des citoyens le statut actif, le statut positif, le statut négatif.

Statut négatif, c'est le droit pour les citoyens de défendre un certain domaine contre les intrusions

Source : BIU Cujas

possibles de l'Etat. On n'entrera pas dans le domaine de la conscience, dans le domaine de la pensée, on n'empêchera pas les individus d'aller et de venir, on ne les empêchera pas de célébrer leur culte.

Statut positif : C'est le droit pour les citoyens à certaines prestations de la part de l'Etat : droit à l'assistance, droit au travail, droit à l'enseignement.

Et enfin, le statut actif, c'est le droit pour les citoyens de participer eux-mêmes ou par leurs représentants à la gestion des affaires publiques. C'est ce statut actif qu'il faut maintenant étudier.

Histoire du droit de suffrage en France

Le droit de suffrage sous la Révolution. Constitution du 3 Septembre I79I

On a vu plus haut l'article de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui affirme la souveraineté nationale. Il semble que l'assemblée Constituante de I789, qui avait affirmé au début de ses travaux le principe de la souveraineté nationale, allait en faire découler immédiatement le suffrage national. Mais elle ne l'a pas fait, Mirabeau avait vu le danger de cette déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Mirabeau voyait le péril d'affirmer des droits absolus pour le peuple, alors que le peuple n'était pas encore en mesure de les exercer. Et Mirabeau proposait ce que l'on appelle "la politique du voile"; nous allons, pour nous-mêmes, en vue de nos travaux ultérieurs et des principes que nous devons suivre, affirmer une série de règles, mais nous n'avons pas à les promulguer; il est inutile de faire monter le peuple, ajoutait-il, au sommet d'une montagne, de lui montrer là quel domaine est le sien, et puis de lui dire que ce domaine il ne va pas le gouverner, il ne va pas l'administrer.

Citoyens actifs et citoyens passifs

La préoccupation de la Révolution était de n'admettre au droit de suffrage, à l'exercice du droit de citoyen que ceux qui présenteraient certaines garanties. C'est de là que vient dans la Constitution du 3 Septembre I79I la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. Tous les Français sont citoyens, mais en principe ils ne sont que citoyens passifs, c'est-à-dire qu'ils recevront les bienfaits du gouvernement, ils jouiront des libertés négatives, ils auront la liberté individuelle, la garantie contre les arrestations arbitraires, ils jouiront de la liberté de pensée, de la liberté de la presse, de la liberté du culte, etc... mais ils ne participeront pas à la direction des affaires publiques. Pour être citoyen actif, il faudra présenter certaines garanties

Source : BIU Cujas

et ici se pose tout de suite, le grand problème des garanties exigées des citoyens pour les admettre à la jouissance et à l'exercice des droits politiques.

Les conséquences de la possession d'une certaine fortune pour la participation à la direction des affaires publiques

Notre première assemblée de la Révolution n'a pas trouvé d'autre garantie que celle d'une certaine fortune. La possession d'une certaine fortune suppose dans la doctrine de ceux qui veulent faire entrer cette règle dans la législation, le sentiment d'une responsabilité. On est intéressé à la bonne gestion des affaires publiques, si on possède quelque chose et si sur cette chose doivent se faire sentir les conséquences d'une mauvaise gestion. Une seconde conséquence c'est un certain attachement à l'état de choses existant qui permet de profiter de ces biens. Et, enfin, troisième conséquence, une certaine instruction, un certain degré d'instruction. Il n'existe pas encore l'instruction universelle et obligatoire; mais en dehors de cette instruction imposée par l'Etat, il est un fait, c'est que l'extrême misère est contraire à toute instruction : l'instruction n'entre pas dans les taudis couverts en planches ou en papier goudronné; au contraire, celui qui possède une grande fortune est censé avoir une instruction plus développée.

Le système du cens dans la Constitution de I79I

Pour connaitre cette fortune, on peut recourir à la constatation directe de l'aisance, et cela a été pendant tout le cours du XIXème siècle le système anglais, le système de l'habitation : On était électeur, si on avait un appartement décent, un appartement convenable, un appartement d'une valeur déterminée. Mais en France, on n'a jamais eu, à ce point de vue que le système du cens le système qui cherche à connaitre la fortune d'après l'impôt payé par celui qui prétend exercer les droits politiques. Le cens c'est l'impôt qui va permettre l'accès à la fonction politique. Le cens apparait donc en même temps que notre première constitution du 3 Septembre I79I. Voilà l'idée essentielle, l'idée fondamentale.

Cependant, c'est au moins en ce qui concerne la base, un cens extrêmement faible: La Constituante avait rêvé une sorte de pyramide fondée sur l'argent : à la base, les petits contribuables qui étaient les citoyens actifs votant au premier degré; puis au Ier étage de la pyramide; les éligibles aux fonctions d'électeur du second degré, qui étaient alors des gens plus riches; et, au sommet, les éligibles, c'est-à-dire dans la première pensée de la Constituante, ceux qui payaient un impôt égal à un marc d'argent, c'est-à-dire une cinquantaine de francs-or, 250 ou 300 frs d'aujourd'hui.

Dans La Constitution du 3 Septembre I79I, telle qu'elle a été promulguée définitivement, les conditions

Source : BIU Cujas

d'éligibilité ont disparu. En effet la constitution du 3 Septembre I79I à été votée en deux temps; d'abord l'Assemblée vote, à mesure qu'elles sont prêtes, les dispositions diverses qui lui sont présentées par le Comité de constitution; puis quand il lui semble qu'elle a parcouru toutes les étapes de l'ordre politique, elle charge un comité de révision de prendre toutes ces lois éparses et de les codifier en un texte unique. Le Comité de révision ayant fait disparaitre la condition du marc d'argent, il suffit donc pour être éligible d'être citoyen actif; la pyramide est découronnée, c'est une pyramide tronquée.

Il reste donc une condition d'impôt pour la qualité de citoyen actif. Cette condition c'est le paiement d'un impôt égal à trois journées de travail. La Constitution avait déclaré que la journée de travail devait varier suivant les départements entre 0,50 et I fr 50, mais ensuite la valeur de la journée de travail fut uniformément fixée, pour l'ensemble du territoire français, à 50 centimes. Ce n'était pas là une fixation arbitraire, car dans la première moitié du XIXème siècle la valeur de la journée de travail d'un manoeuvre, c'est-à-dire d'un ouvrier non spécialisé à la campagne était de 50 centimes à I franc. Mais c'était une époque où la vie était infiniment meilleur marché, et où les besoins étaient beaucoup moindres que ceux d'aujourd'hui. Pratiquement donc, pour être citoyen actif, il fallait payer I fr 50 d'impôt.

C'était donc, au moins à la base, ce que l'on pourrait appeler le suffrage universel des contribuables. Il y avait dans l'ensemble du pays environ quatre millions d'électeurs. Au fond c'étaient tous ceux qui étaient assujettis à la cote personnelle : La Constituante avait fait établir un impôt personnel et mobilier, tous ceux qui avaient une vie indépendante, vivant de leur travail, étaient assujettis à cet impôt d'un franc cinquante et par conséquent étaient électeurs du premier degré.

Les Assemblées électorales

Pendant toute la durée de la Révolution, les électeurs du premier degré n'ont jamais voté directement pour les membres des assemblées délibérantes, ces électeurs du premier degré se bornaient à choisir le centième d'entre eux, qui formait ce que l'on appelle les Assemblées électorales, assemblées électorales du district, assemblées électorales du département. Et c'est là que la condition de fortune est aggravée. Pour être choisi comme électeur secondaire, il faut justifier qu'on est propriétaire, fermier ou usufruitier de biens représentant un certain revenu, qui varie, qui est plus important dans les villes que dans les campagnes.

Source : BIU Cujas

On exigeait pour être électeur secondaire un revenu plus grand dans les villes que dans les campagnes où l'on eût trouver difficilement des éligibles si l'on avait exigé des revenus trop grands.

Voilà le système de l'assemblée constituante de 1789 dans la constitution du 3 Septembre 1791. Le danger c'est la constitution de ces assemblées électorales du second degré. Les citoyens actifs choisissent les assemblées électorales, assemblées électorales qui vont être en fonction pendant deux ans pour toutes les élections qui auront lieu. Par conséquent, lorsque les citoyens actifs ont constitué les électeurs du second degré, ils rentrent dans l'ombre, tandis qu'au contraire les assemblées électorales du second degré restent en fonction pendant deux ans, quelquefois sans avoir rien à faire. Elles constituent des éléments de trouble, parce que ces gens sont choisis pour être quelque chose, ils pensent quand ils sont élus qu'ils sont arrivés à une situation, ils s'aperçoivent qu'ils ne sont rien et ils créent dans le pays une agitation permanente. C'est une très mauvaise institution.

L'inéligibilité à la Législative des Membres de la Constituante

C'est suivant ce principe du citoyen actif à 1 fr 50, choisissant des électeurs secondaires dans la petite, dans la très petite bourgeoisie, qu'a été élue l'Assemblée législative, la législative de 1791. La Constituante a donné un magnifique exemple de désintéressement, qui n'a jamais été suivi, exemple que l'on doit louer au point de vue de la moralité, du désintéressement, de la générosité du geste, mais que l'on doit blâmer au point de vue de la bonne gestion des affaires publiques. Avant de se séparer, les constituants ont un scrupule, et disent : Nous faisons une constitution, dans cette constitution nous mettons une Assemblée législative, il ne faut pas que personne puisse croire que nous avons créé une assemblée pour nous y faire élire, et afin d'affirmer notre désintéressement, nous proclamons qu'aucun des membres de l'assemblée constituante ne pourra etre élu à l'Assemblée législative. L'Assemblée législative est composée d'hommes entièrement nouveaux, de sorte que toute l'expérience accumulée par les gens de la Constituante pendant leur travail de 1789 au 3 Septembre 1791 est perdu. Il en résulte que cette assemblée Législative est incontestablement la plus mauvaise assemblée qu'ait jamais eu la France : assemblée brouillonne, belliciste et qui, pour couronner le tout, le jour même où elle doit se séparer, avant de se séparer, donne le divorce, pour montrer qu'elle est une petite affranchie !

Source : BIU Cujas

L'Assemblée législative et la Constitution du 3 Septembre 1791 ont donc duré du 3 Septembre 1791 au 10 Août 1792, moins d'un an.

Le 10 Août 1792

Le 10 Août 1792, le peuple envahit les Tuileries, Louis XVI donne aux Suisses l'ordre de ne pas se défendre, les Suisses sont massacrés. Louis XVI se réfugie dans l'Assemblée législative, qui, très embarrassée d'avoir Louis XVI, le met dans la loge du logographe, c'est-à-dire du sténographe et elle le suspend; elle déclare : la constitution du 3 Septembre 1791 est abolie et le roi se voit privé de gouverner le pays. Le lendemain l'Assemblée législative décide de convoquer une convention nationale, qui aura mission de prendre les mesures nécessaires à l'égard du roi à l'égard de la constitution, et à l'égard de la constitution définitive à donner à la France.

Apparition du suffrage universel à deux degrés. L'élection de la Convention

Cette date du 11 Août 1792 est à retenir, parce que c'est la première fois qu'apparait en France le suffrage universel, mais le suffrage universel à deux degrés, c'est-à-dire que les citoyens ne voteront pas pour les membres de la Convention, mais choisiront un certain nombre d'entre eux, qui voteront pour les députés.

Il y a cependant deux exceptions à l'universalité du suffrage dans cette disposition de la Législative : 1°- Les domestiques attachés à la personne ne seront pas électeurs; 2°- Les assistés de la charité publique ou de la charité privée ne seront pas électeurs.

Nous avons eu jusqu'à ce qu'il y a très peu d'années une trace de cette exclusion des domestiques de la vie publique, en ce sens que les domestiques attachés à la personne ne pouvaient pas etre élus membres du Conseil municipal. Seulement, alors, on discutait sur ce qu'est un domestique attaché à la personne.

Quant aux assistés, c'est également une grave question que l'on rencontrera plus loin. L'assisté ne peut pas être considéré comme un électeur indépendant, il est sous la dépendance soit de la personne, soit de l'administration, qui le fait vivre. C'est un électeur dépendant et c'est le plus souvent un électeur peu éclairé; c'est surtout un électeur irresponsable : il peut faire voter tous les impôts, puisqu'il ne les paye pas, et qu'au contraire c'est lui qui en profite.

Les trois étapes de la Convention

La Convention connait trois étapes : une étape girondine, une étape montagnarde, une étape de réaction thermidorienne.

A l'étape girondine correspond un projet de constitution, que l'on appelle la Constitution girondine, mais qui n'a jamais été votée par la Convention.

Suffrage universel dans la

A l'étape montagnarde correspond la constitution

Source : BIU Cujas

constitution montagnarde

montagnarde du 24 Juin I793 : Le suffrage universel qui avait été voté par la Législative est confirmé, mais avec cette extension qu'il n'y a pas l'exclusion des domestiques, parce que la constitution du 24 Juin I793 supprime les domestiques. Il y aura désormais des gens que l'on appellera les officieux, qui voudront bien vous rendre des services à l'intérieur de la maison et à qui, en témoignage de reconnaissance de ces services, on paiera à la fin de chaque mois une petite mensualité. C'est simplement un changement d'étiquette un peu ridicule : la constitution ne reconnait pas la domesticité, mais elle la reconnait sous forme de contrat de travail entre des officieux et des patrons.

La troisième étape de la Convention, c'est la réaction thermidorienne : Robespierre et son régime terroriste sont supprimés au moment du 9 Thermidor. Alors arrivent au pouvoir ces gens qui avaient regardé se massacrer les Girondins et les Montagnards, qui avaient contemplé les montagnards, qui massacraient tout le monde et qui avaient réussi ce chef d'oeuvre, pour lequel Sieyès demandait l'admiration : ils avaient vécu !

A cette période de réaction thermidorienne correspondait la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III, période de réaction et par conséquent suppression du suffrage universel.

Suffrage restreint dans la Constitution du 5 Fructidor an III

La constitution du 5 fructidor an III revient au système du 3 Septembre I79I, mais avec une nuance sur laquelle il convient d'appeler l'attention : on est électeur si on paye un impôt de trois journées de travail, trente sous, mais il y a cette différence avec la constitution du 3 Septembre I79I que tout individu s'il le veut a le droit de payer trente sous et de réclamer son inscription sur la liste électorale. Le système du 5 Fructidor de l'an III est donc un peu plus démocratique que celui du 3 Septembre I79I, dans lequel pour être électeur il faut posséder la matière imposable, il faut avoir une situation qui vous fasse imposer pour trente sous; au contraire, dans la constitution du 5 Fructidor de l'an III, on peut économiser trente sous et se présenter chez le percepteur donner ses trente sous contre une quittance et aller ensuite se faire inscrire sur la liste électorale. C'est ce que l'on appelle dans certains pays le système de la taxe électorale.

La suppression des élections en l'an VIII

Le système directorial du 5 Fructidor de l'an III, I795 est renversé avec l'avènement de Bonaparte et la constitution du 22 Frimaire de l'an VIII. On s'imagine très fréquemment, mais à tort, que c'est

Source : BIU Cujas

Bonaparte, qui a voulu la suppression des élections; on s'imagine que c'est le sabre qui a rompu avec la souveraineté populaire. En réalité, c'est l'entourage même de Bonaparte, composé de politiciens, d'anciens conventionnels comme Sieyès, qui a exigé la suppression des élections.

Comment est réalisée cette suppression des élections ? On conserve le principe de la souveraineté populaire mais on l'organise. C'est le système de la pyramide de Sieyès. Avec ce principe, la confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut. On retrouve au fond dans ce système de Sieyès le système des dictatures comme celle d'Hitler ou de Mussolini : la confiance on l'a par ces plébicistes qui ont confirmé Hitler dans son pouvoir, et le pouvoir doit venir d'en haut, le peuple n'est appelé qu'à donner sa confiance.

Le système de la pyramide
Les listes de notabilités

Ce système de Sieyès : la confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut, est organisé par le système de la pyramide, qui est celui-ci : le peuple conserve une certaine souveraineté, l'ensemble des citoyens est chargé de choisir le dixième d'entre eux et ce dixième forme la liste de notabilités communales; la masse du peuple présente au gouvernement les hommes dans lesquels il a confiance, c'est le dixième d'entre eux. Dans ce dixième, dans cette liste de notabilités communales, le pouvoir va choisir les autorités communales; dans ces listes de notabilités communales, le préfet va choisir les maires et les conseillers municipaux. Dans les grandes villes, le Premier Consul se réserve de désigner lui-même le maire. La base de la pyramide, c'est le peuple; le Ier étage, c'est la liste de notabilités communales. Si l'on part de 5 millions d'électeurs, il y aura 500.000 électeurs citoyens dans la liste de notabilités communales. Les citoyens inscrits sur la liste de notabilité de confiance ou d'éligibilité communale choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste de notabilités départementales, 50.000 dans l'exemple choisi. Dans cette liste de notabilités départementales, le Premier Consul choisit les membres des conseils généraux des départements. Enfin, les citoyens inscrits sur la liste de notabilités départementales choisissent le dixième d'entre eux, qui va former la liste des notabilités nationales; et c'est dans la liste de notabilités nationales que vont être choisis les membres des grands corps de l'Etat, d'abord par le Premier Consul, mais aussi par le Sénat conservateur.

Les assemblées de ce régime de l'an VIII qui sont les assemblées qui ont fait le code civil et tous les

Source : BIU Cujas

codes sont : le Conseil d'Etat, le Tribunat, le corps législatif, le Sénat.

Les membres du Conseil d'Etat sont choisis par le Premier Consul.

Les membres du Sénat sont théoriquement choisis par le Sénat lui-même, suivant le système de cooptation académique. Mais le principe est tout de suite adultéré, puisque le Sénat doit choisir parmi les candidats présentés par le Tribunat, par le corps législatif et par le Premier Consul ou l'Empereur. C'est donc très atténué, mais le principe lui-même est très intéressant; il met comme toit à l'Etat un grand corps qui se recrute lui-meme et qui, par conséquent, est l'indépendance même, l'indépendance absolue, l'indépendance la plus complète.

Les membres du Tribunat et les membres du Corps législatif sont désignés par le Sénat. Le Sénat d'ailleurs pendant toute la durée du Consulat et de l'Empire n'a guère d'autre chose à faire que de faire ces élections au Tribunat, qui, lui-même est supprimé en I807 et au Corps législatif qui durera jusqu'à la chute de l'Empire. Le Sénat est donc un grand corps électoral.

Voilà cette façade de démocratie, derrière laquelle se cache en réalité tout le pouvoir presque absolu de Napoléon. Dans cette affaire le corps législatif ne peut pas prétendre au titre de représentation nationale, il est élu par le Sénat et un jour que Népoléon était dans un pays étranger il apprend par le Moniteur que l'Impératrice Marie-Louise recevant les représentants du Corps Législatif a déclaré qu'elle était très heureuse de voir la représentation nationale. Quelques jours après il y a eu une rectification au Moniteur de la part de l'Empereur disant : l'Impératrice s'est trompée : le corps législatif n'est qu'un organe dans l'Etat et chargé d'approuver les lois, mais à aucun degré il n'est la représentation nationale, le vrai représentant de la nation, c'est l'Empereur.

Voilà le système extrêmement curieux, intéressant de la Constitution du 22 Frimaire de l'an VIII.

La Monarchie constitutionnelle. Ses deux périodes

Napoléon est vaincu, alors arrivent les Bourbons, c'est-à-dire les deux frères de Louis XVI, à la suite de l'Empereur de Russie, du roi de Prusse, de l'Empereur d'Autriche, etc... les Bourbons rentrent ramenés par les adversaires de Napoléon. On a alors en France la monarchie constitutionnelle, qui va durer de I8I4 à I848, monarchie constitutionnelle qui se divise en deux périodes : la monarchie légitime ou Restauration, I8I4-I830, la monarchie usurpatrice, monarchie de Juillet ou orléaniste, I830-I848. Le caractère

Source : BIU Cujas

commun de ces deux régimes c'est qu'ils ont établi un système électoral très étroitement censitaire. Ce sont alors véritablement les gens riches qui ont gouverné, ce droit de gouverner leur étant reconnu par la constitution de I8I4 à I848. Seulement, deux classes sociales se sont succédé de I8I4 à I830; avec la branche ainée, c'est la grande propriété foncière, la très haute bourgeoisie, la très haute banque, bref les gens les plus riches du pays, et cette richesse est concentrée au point de vue politique par la loi du double vote. De I830 à I848 c'est, au contraire, la moyenne bourgeoisie qui gouverne et qui imprimera à ce régime de Juillet ce caractère de régime du juste milieu.

Restauration suffrage direct mais restreint. Le cens électoral en I8I7

Dans le régime de la Charte de I8I4, on arrive à des élections directes. Depuis I789, il n'y a pas eu d'élections directes des Assemblées, les individus investis du droit de suffrage avaient simplement le droit de désigner un certain nombre d'entre eux, qui désignaient les membres des Assemblées. Au contraire, maintenant, on arrive à l'élection directe, mais avec un suffrage extrêmement restreint. D'après la charte de I8I4 et la loi électorale de I8I7 qui a suivi pour être électeur, il fallait payer un impôt direct, un cens de trois cents francs or, dont le pouvoir d'achat devait etre de six à sept fois le pouvoir d'achat du franc d'aujourd'hui; c'était un impôt d'environ I.500 frs. Il faut constater d'autre part qu'aujourd'hui le budget de la France tourne autour de 50 milliards, à quoi il faut ajouter environ 20 milliards au moins pour les départements et les communes, donc 80 milliards, tandis que de I8I4 à I830, plutot de I8I4 à I828, le budget de la France est resté au-dessous d'un milliard.. Pour avoir une idée exacte de ce que représentait alors ce sens de 300 frs, il faut donc imaginer, d'abord qu'il s'agit de francs-or, soit au moins I.500 frs d'aujourd'hui et ensuite au point de vue de la charge des impôts répartis sur chaque citoyen, il faut multiplier ce chiffre par le coefficient 80. Lorsque, en I8I4, on avait l'honneur de payer 300 frs d'impôts directs, on était un homme riche; aujourd'hui ce sont les pauvres qui acquittent des taxes de cette importance. Cela arrivait à faire un corps électoral comprenant 75.000 électeurs, pour l'ensemble du pays, qui vont participer au recrutement de la Chambre des Députés. Dans un département il y a une poignée d'électeurs, quelques centaines d'électeurs : Lamartine sera élu par I00 voix. Dans ces conditions une campagne électorale, c'est comme une campagne académique, il n'y a pas de réunions publiques, on réunit les é-

Source : BIU Cujas

lecteurs dans son propre salon ou dans le salon d'un ami. D'autre part, le Président du collège électoral est désigné par le roi, et c'est le roi qui indique quel est le candidat qui lui est agréable.

L'élection de l'Abbé Grégoire

Cependant, ce régime aboutit à l'élection de libéraux, c'est-à-dire d'adversaires de la royauté, adversaires dans le loyalisme constitutionnel, mais tout de même adversaires de certaine politique de droite, cela aboutit notamment à l'élection dans l'Isère de l'Abbé Grégoire. L'Abbé Grégoire est une des plus belles figures du clergé constitutionnel, du clergé qui s'est rallié à la Révolution. Il avait été élu par les électeurs du département évêque de Blois; il avait siégé comme Evêque constitutionnel, élu par l'ensemble des citoyens; D'autre part, membre de la Convention Nationale, il était absent le jour du procès de Louis XVI, mais il avait toujours déclaré que s'il avait été présent, il aurait voté la mort de Louis XVI, c'était un prêtre qui avait l'horreur de la royauté; c'était ce que l'on appelait un régicide d'intention.

Dans le département de l'Isère, il y a une espèce de conjonction, comme on en verra au début de la IIIème République, entre l'extrême-droite et l'extreme-gauche; pour faire une manifestation politique on avait élu l'Abbé Grégoire. La Chambre des Députés aurait pu se débarrasser de l'Abbé Grégoire par la simple application de la loi, attendu qu'à cette époque, il y avait une règle, qui aujourd'hui n'existe plus, suivant laquelle il fallait qu'un certain nombre de députés soient domiciliés dans le département, et quand la proportion n'était pas atteinte les autres devaient sortir pour faire place à des domiciliés. Il y avait dans ce département plus de forains - c'est le mot qui est encore aujourd'hui employé - que la loi le permettait. La Chambre aurait donc pu dire : l'Abbé Grégoire est invalidé, puisque la proportion des non domiciliés dans le département est dépassée. La Chambre préféra exclure l'Abbé Grégoire pour indignité : comme ancien Evêque juré, comme ancien régicide, etc... Ceci produit une très forte émotion, qui ne manque pas de s'accroitre lorsque le duc de Berry est assassiné par Louvel.

La loi du double vote

Dans ces conditions, réaction par la loi électorale du 29 Juin 1820, dite loi du double vote. En quoi consiste cette loi ? d'abord on estime que le séjour du chef-lieu de département est malsain pour les électeurs des campagnes : ces électeurs, qui arrivent des campagnes et qui vont au chef-lieu, sont mis en contact avec ces gens de la ville, banquiers, commer-

Source : BIU Cujas

çants qui ont des idées libérales. On laissera donc désormais les électeurs ruraux dans leur campagne. Il y aura des collèges d'arrondissement, réunis au chef lieu qui éliront les deux tiers des députés. Dans ces collèges d'arrondissement figurent tous les électeurs payant 300 frs, par conséquent la masse des électeurs. Mais le quart des électeurs, les plus imposés, c'est-à-dire les riches parmi les riches, après avoir voté à l'arrondissement un dimanche, iront le dimanche suivant au chef-lieu du département et formeront les collèges électoraux de département. Et ce quart des plus imposés élira le tiers des membres de la Chambre des Députés. Il y aura 100 députés élus par ces collèges de départements. Ainsi, un privilège est donné à la fortune.

La loi électorale de 1820 est suivie de résultats réactionnaires et comme la première Chambre de la Restauration, par ses excès de réaction royaliste, avait été suivant la parole de Louis XVIII "une Chambre introuvable !" attendu qu'elle était plus royaliste que Louis XVIII, la Chambre qui suivra les élections de la loi de 1820 sera la "Chambre retrouvée".

La loi de Villèle de 1824

Cependant, progressivement, les idées libérales reprennent encore du terrain. Les élections avaient lieu chaque année puisque les députés étaient élus pour cinq ans et que la Chambre se renouvelait par cinquième chaque année. En 1824. Le 9 Juin 1824, Villèle fait voter une loi dite Loi de Villèle ou de septennat, par laquelle les députés qui avaient été élus pour cinq ans resteront pendant sept ans; la Chambre sera renouvelée intégralement au bout de sept ans. C'est un fait tout à fait remarquable dans l'histoire constitutionnelle que ces députés, qui n'avaient peut-être plus qu'un an à faire, ou deux, ou trois, décident qu'ils vont être là pour sept ans bien tranquilles... Tranquillité illusoire, attendu que sous la Restauration comme sous la Monarchie de Juillet les dissolutions étaient très fréquentes : six dissolutions de la Chambre sous la Restauration, six dissolutions sous la Monarchie de Juillet.

La facilité de ces dissolutions provenait précisément du régime censitaire : la campagne électorale ne coûtait rien, il n'y avait pas à faire d'affiches; pas de réunions publiques, pas de transports coûteux; on avait affaire à quelques poignées d'électeurs; d'autre part, pour être membre de la Chambre des Députés, il fallait être riche, puisqu'il fallait payer mille francs de contributions directes; ce qui faisait quinze mille éligibles pour l'ensemble du pays. On n'avait donc pas besoin de l'indemnité parlementaire et d'autre part, cette indemnité n'existait pas. Il n'y avait

Source : BIU Cujas

pas de carrière politicienne comme aujourd'hui, il n'y avait pas de gens qui trouvent à la Chambre leur gagne-pain. Alors, on pouvait prononcer une dissolution; c'était évidemment désagréable, mais ce n'était pas un drame dans la vie de ceux qui étaient frappés par cette mesure.

D'ailleurs, ces collèges électoraux étaient naturellement fidèles; on était élu par I00, I50, 200 individus, qu'on connaissait personnellement, qui vous réélisaient tant qu'on n'avait pas démérité, de sorte que quand il y avait de ces dissolutions - six dissolutions en dix-huit ans, sans compter les renouvellements ordinaires - un homme comme Dupin, qui était Président de la Chambre des Députés, profitait de ce temps de repos pour aller faire un voyage à l'étranger et quand il revenait il se trouvait réélu sans avoir fait campagne.

Voilà le régime électoral de la Charte. Pour être électeur, il fallait payer 300 frs de contributions directes. On était alors sous le régime de ce que l'on appelait "les quatre vieilles", les quatre vieilles contributions directes, qui donnaient le droit électoral et qui étaient : I° l'impôt foncier, 2° la cote personnelle mobilière, 3° les portes et fenêtres, 4° les patentes, qui frappent les professions commerciales, industrielles ou libérales. Le régime de la Restauration était hostile à l'admission des patentes dans le calcul du cens. Ce qu'aimait le régime de la Restauration c'était l'impôt foncier, parce que la propriété foncière est conservatrice, au contraire le grand commerce qui paie les patentes est libéral. C'est ce qui explique comment dans les ordonnances de Juillet, par lesquelles Charles X provoqua la chute de sa dynastie, il en est une qui exclut les patentés du cens, c'est-à-dire que la patente ne comptera plus dans le cens. Un grand commerçant aura beaucoup à payer, 500 frs de patente, il ne sera pas électeur, il n'y aura que la terre qui comptera.

Bien entendu il y a dans ce calcul du cens toute une série de difficultés juridiques dans lesquelles nous n'avons pas à entrer ici. C'est du passé mort. Tout ce qui n'est pas l'aspect politique, il y avait une quantité de questions : la belle-mère pouvait passer ses impôts, pouvait faire compter ses impôts pour son gendre, par exemple, c'était ce qu'on appelait le comput du cens. C'était un moment assez étrange où des particuliers ont essayé de faire des procès pour se faire imposer afin d'être électeurs. Il y avait un député qui avait été élu à Colmar, il fallait qu'il payât I.000 frs de contributions directes, il n'en

Source : BIU Cujas

payait que 900 frs, alors il arrive devant la Chambre. On lui dit qu'on ne peut pas l'admettre. Il déclare à la Chambre que c'est ridicule, qu'il a des immeubles magnifiques, qui lui rapportent des sommes considérables et qu'il est imposé d'une façon dérisoire. Je devrais payer I.500 ou 2.000 frs !". La Chambre lui dit de tâcher d'arranger cela. Il va devant le Conseil d'Etat, et essaye de démontrer qu'il n'est pas suffisamment imposé. Le Conseil d'Etat, fort embarrassé déclare qu'il y a des recours pour se faire exempter mais qu'il n'y a pas de recours pour se faire imposer. Il fut invalidé.

Les bizarreries du régime censitaire

Il faut voir tout ce qu'il y a de bizarre dans ce régime censitaire : Voilà un individu, qui paye 300 frs d'impôts exactement, mais il a un âne pour lequel il paye dix francs. Son âne meurt, il n'est plus imposé que pour 290 frs, donc il n'est plus électeur; donc ce n'est pas lui qui est électeur, disait-on, c'est son âne !

Il y avait des hommes honorables, par exemple un général en retraite, qui payait 280 frs d'impôts; il veut être électeur, il achète une belle plaque de cuivre, la met devant sa porte et grave dessus : "Arpenteur-géomètre". Il paye une patente, il devient électeur.

D'ailleurs, il y avait un autre aspect de la question au point de vue de l'éligibilité : voilà un homme, qui ferait admirablement à la Chambre, par exemple Berryer, Dupont-de-l'Eure, on lui dit : Il faut que vous vous présentiez. Impossible, je ne paye pas les 300 frs Qu'à cela ne tienne répondent les électeurs ! On fait passer une petite liste de souscription et on donne une belle propriété avec un château au candidat, de façon à le rendre éligible.

Abaissement du cens électoral sous la Monarchie de Juillet

La Charte de I830 va conserver le principe censitaire, mais en l'étendant. Désormais pour être électeur, il suffira de payer 200 frs de contributions directes, au lieu de 300 et pour être éligible, il suffira de payer 500 frs au lieu de I.000 frs. L'abaissement du cens de 300 à 200 frs a pour effet de porter à environ 250.000 le nombre des électeurs. C'est une autre classe sociale qui arrive au pouvoir; ce n'est plus comme sous la Restauration la grande propriété foncière ou le très haut commerce, c'est la bourgeoisie : 250.000 à 300.000 électeurs. Ceci explique une fameuse parole, que l'on a très souvent reprochée à Guizot : Guizot recevant une délégation d'individus, qui lui demandaient l'extension du droit de suffrage répondit : "Enrichissez-vous ..." il ajoutait : "par l'épargne et par le travail". Enrichissez-vous et vous deviendrez

Source : BIU Cujas

électeur. On a fait de ce mot avec une certaine injustice la devise de la monarchie de Juillet. Il y avait à ce moment 300.000 électeurs, mais si l'on suppose que par impossible la loi soit restée la même, il y en aurait aujourd'hui des millions.

La campagne pour l'extension du droit de suffrage

Cependant, pendant toute la durée de la monarchie de Juillet, une campagne fut menée pour l'extension du droit de suffrage. D'ailleurs, il ne faut pas croire que cette campagne était faite par des républicains, la campagne la plus acharnée en faveur du suffrage universel fut menée par M. de Genoude. M. de Genoude, dans la Gazette de France, organe du parti légitimiste mena chaque jour la campagne pour la revendication du suffrage universel. Les légitimistes étaient donc partisans alors du suffrage universel, et M. de Genoude récolta dans cette campagne une somme formidable d'amendes et une quantité d'années de prison, telle que sa vie entière n'aurait pas suffi pour purger sa peine.

Mais, ce que l'on demandait comme réforme immédiatement positive, c'était l'extension du droit de suffrage, l'abaissement du cens et l'adjonction des capacités. L'adjonction des capacités, c'est-à-dire que les gens qui auraient justifié d'une certaine culture, bachelier, certificat d'études, auraient été électeurs.

La campagne des banquets. La Révolution de I848

Comme le droit de réunion n'existait pas, comme cependant on ne pouvait pas empêcher des amis de déjeuner ensemble, cette campagne pour la réforme électorale fut faite sous la forme de banquets, par souscription. Plusieurs banquets furent célèbres, notamment le banquet de Mâcon, présidé par Lamartine. On arrive ainsi à une certaine effervescence dans le pays et c'est dans ces conditions que les organisateurs de la campagne des banquets prévoient un banquet, I° un dimanche, de sorte que les ouvriers y pourraient aller, 2° à bon marché, à 5 frs, 3° dans ce quartier de la Bastille, d'où étaient parties toutes les révolutions. Le Gouvernement interdit le banquet, les organisateurs du banquet s'inclinent et organisent un autre banquet dans le quartier des Champs Elysées. Le Gouvernement inquiet de l'effervescence, demande aux organisateurs de renoncer encore à ce banquet. Les organisateurs du banquet des Champs-Elysées s'inclinent devant le désir du gouvernement, qu'ils reconnaissent légitime, mais le dimanche suivant, la foule parisienne toujours désoeuvrée le dimanche, se rend devant l'emplacement où aurait pu se passer quelque chose, s'en va par les boulevards, et, du ministère des Affaires étrangères, qui se trouvait dans un immeuble, où est maintenant une banque anglaise Lloyd"s bank, part un coup de feu sur la foule,

Source : BIU Cujas

lancé par on n'a jamais su qui. Et c'est de ce coup de fusil qu'est sortie la révolution de Février I848.

L'esprit du régime bourgeois

La Révolution de février I848 marque la fin du régime censitaire en France. Il y aurait, au sujet du régime censitaire, des problèmes très intéressants, ce serait de savoir quel genre de gouvernement, quel genre de mesures, quelle politique ont suivi ces bourgeois. Le régime de I8I4-I848, surtout I830-I848 a été un régime pacifique, trop pacifique au gré de certains, puisque Lamartine dans un discours célèbre affirma que la France s'ennuyait; un régime de bonne gestion des finances publiques. C'est l'époque par excellence de l'ordre dans les finances et des économies. On ne trouve pas sous la Restauration, ni même sous la Monarchie de Juillet une législation pour une classe. Il est évident que les bourgeois n'ont pas fait de législation pour la classe ouvrière? D'abord, ils avaient cette doctrine qu'il faut l'ordre dans le pays, qu'il faut une bonne gestion des affaires publiques, qu'il faut la tranquillité, la confiance, et alors les affaires, disaient-ils, marcheront, et si les affaires marchent chacun en profitera à sa place. Voilà quelle était la doctrine des bourgeois.

Mais il faut dire aussi que la grande industrie avec ses agglomérations formidables d'ouvriers, avec cette abominable invasion du travail à la chaine, chaque ouvrier faisant pendant un temps indéfini le même geste au moment où la pièce se trouve devant lui, la grande industrie n'existait pas, elle commençait à se former.

Il n'y a donc pas de législation sociale sous la monarchie de Juillet. Cependant, il ne faut pas croire que ces bourgeois étaient étroitement égoïstes; lorsqu'ils font une législation sur les sociétés de secours mutuels, ce n'est pas une législation pour eux, attendu qu'ils ne font pas partie de Sociétés de secours mutuels; lorsqu'ils font une législation sur les caisses d'épargne, ce n'est pas non plus pour eux. Surtout, lorsqu'aux environs de I840 ils votent la loi sur le travail des femmes et des enfants dans les manufactures, c'est la marque que la Chambre bourgeoise n'est pas étroitement égoïste, puisqu'elle fait une loi pour la classe ouvrière.

Le Gouvernement provisoire proclame le suffrage universel

Au moment des journées de Février I848 s'installe un gouvernement provisoire; le 5 Mars I848 il convoque les électeurs en vue de l'élection d'une Constituante, qui va être la Constituante de I848. Ce décret du 5 Mars I848, qui convoque les assemblées électorales, fixe les bases de l'élection. C'est la date de l'introduction définitive en France du suffra-

Source : BIU Cujas

ge universel. Depuis le 5 Mars I848, le suffrage universel n'a jamais cessé de fonctionner en France, même sous le second Empire; le second Empire au contraire a respecté le suffrage universel.

La Constitution du 4 Novembre I848

La Constitution du 4 Novembre I848, votée par cette Constituante établit une Assemblée unique, l'assemblée législative. Cette assemblée législative est élue au suffrage universel, sous l'impression des journées de Juin I848. Les journées de Juin I848 ont été provoquées par la fermeture des ateliers nationaux, prétextées par la fermeture des ateliers nationaux.

A ce moment, l'assemblée Constituante révoque sa commission exécutive et confie la dictature au général Cavaignac. Le général Cavaignac rétablit l'ordre dans Paris en trois jours. Ce sont les journées de Juin, journées de Juin dont le souvenir est extrêmement pénible, puisque l'ordre n'a été rétabli que moyennant des flots de sang.

l'Assemblée législative

Cette assemblée législative est donc élue sous l'impression de ces journées de Juin et c'est une assemblée extrêmement réactionnaire. La bourgeoisie a eu peur et c'est cette bourgeoisie qui va voter la loi Falloux donnant une grande part à l'Eglise dans l'enseignement secondaire, qui va voter aussi la loi du 3I Mai I850.

La loi du 3I Mai I850

La loi du 3I Mai I850 est une loi restrictive du suffrage universel, attendu que pour l'inscription sur une liste électorale elle exige le domicile pendant trois ans dans la même commune, domicile ne pouvant être prouvé que par l'inscription au rôle des contributions directes. C'est donc une loi qui exclut du corps électoral, d'abord tous ceux qui ne sont pas inscrits au rôle des contributions directes; ensuite tous ceux qui sont à la recherche du travail, tous ceux qui changent de domicile ou de résidence pour trouver du travail.

La loi du 3I Mai I850 exclut du corps électoral près de deux millions d'électeurs. Elle est votée sur un discours de M. Thiers contre "l'ignoble plèbe". M. Thiers avait dit sous la monarchie de Juillet : "La République périra dans le sang ou dans l'imbécillité", et en I850 il tonne contre la "plèbe ignoble", qui a perdu toutes les républiques de l'antiquité, toutes les républiques de l'Italie de la Renaissance, etc...

Cette loi du 3I Mai I850 tient une très large place dans notre histoire politique. Le Président de la République, au moment de la loi du 3I Mai I850 était Louis Napoléon Bonaparte, fils de Louis roi de Hollande, de la reine Hortense, par conséquent neveu

Source : BIU Cujas

de Napoléon Ier. Le Gouvernement de Louis Napoléon Bonaparte dépose le projet, qui aboutit à la loi du 3I Mai I850. Alors l'Assemblée Législative, qui était très mal avec Louis Napoléon mord à cethameçon et vote la loi du 3I Mai. C'est donc elle qui va apparaitre assemblée réactionnaire, conservatrice. Louis Napoléon veut profiter de son avantage : c'est lui qui a proposé la loi, maintenant il va en proposer l'abrogation. L'Assemblée législative, toujours maladroite, repousse l'abrogation de la loi du 3I Mai. Bonaparte est enchanté, et demande de nouveau l'abrogation; l'assemblée la repousse, de sorte que Louis Napoléon Bonaparte devient le champion du suffrage universel contre l'Assemblée, l'incarnation de la démocratie contre une assemblée réactionnaire, c'est ce qui lui donne une grande supériorité au moment du 2 Décembre I85I. En effet, dans sa proclamation du 2 Décembre I85I, en même temps qu'il prononce la dissolution de l'assemblée législative, il abroge inconstitutionnellement la loi du 3I Mai I850; il restitue le suffrage universel dans on intégrité.

La candidature officielle sous le Second Empire

Voilà l'importance politique considérable de cette loi du 3I Mai I850.

Etant ainsi, dès son origine, le 2 Décembre I85I, le champion du suffrage universel, Napoléon Bonaparte est bien obligé d'être fidèle au suffrage universel; et en effet, pendant tout le Second Empire le suffrage universel fonctionnera. Il fonctionnera évidemment domestiqué, mais enfin chacun votera pour un candidat. Napoléon domestiquera le suffrage universel par tout un ensemble de mesures : la candidature officielle. Napoléon dit : Vous m'avez chargé de gérer vos affaires mais je ne puis gérer vos affaires que si vous me donnez tel ou tel collaborateur que je vous indique par une affiche blanche. Les candidats de l'Empereur pouvaient imprimer leurs affiches et professions de foi sur papier blanc à l'encre noire. Maintenant encore le papier blanc et l'encre noire sont réservés aux actes de l'autorité, les affiches officielles sont sur papier blanc à l'encre noire, quant à toutes les autres affiches, elles sont sur papier de couleur. Le candidat de l'Empereur avait le privilège de l'affiche blanche. D'autre part, ayant le privilège de l'affiche blanche, il avait à son service toute l'administration préfectorale et les maires, qui étaient nommés par l'Empereur. Il avait aussi le privilège de pouvoir profiter de tous les moyens de propagande électorale, qui étaient refusés aux candidats de l'opposition. Par exemple, pour faire imprimer ses affiches, il fallait s'adresser à l'imprimeur, qui avait un brevet, c'est-à-dire une autorisation du gouvernement, autorisation tou-

Source : BIU Cujas

jours révocable. L'imprimeur qui imprimait pour l'opposition était exposé à tout moment à se voir retirer son brevet. Donc, il était difficile de trouver un imprimeur. Une fois qu'on avait fait imprimer, il fallait faire distribuer des bulletins; Or, le colportage n'était pas libre; on avait une plaque de colporteur donnée par le préfet, qui pouvait etre retirée à tout moment. Il fallait faire afficher ses proclamations, ses professions de foi, etc... L'affichage n'était pas libre; pour être afficheur, il fallait être autorisé encore par le préfet, qui pouvait retirer à tout moment l'autorisation à l'afficheur, par conséquent le moyen de gagner sa vie à celui qui en jouissait jusqu'ici. Il restait le marchand de vin; or, pour exercer la profession de marchand de vin, il fallait avoir licence du gouvernement et cette licence pouvait être à tout moment retirée. De sorte que l'on vit, à certains moments, des hommes comme Floquet, vêtus de la redingote et coiffés du chapeau de soie, s'armer d'un pot à colle et d'un pinceau, apposer eux-mêmes leurs affiches le long des murs.

Voilà comment le suffrage universel est mené sous le Second Empire; mais il y a tout de même le suffrage universel. Ainsi, depuis le 5 Mars I848, nous avons en France le suffrage universel.

Etude théorique de l'Universalité du suffrage

Qu'est ce que le suffrage universel

Le suffrage universel n'est pas celui dans lequel tout le monde est admis à l'exercice du droit de vote. Il est évident qu'il y a des gens qui doivent rester en dehors du suffrage : les enfants en nourrice pour employer le cas extrême. Dans le langage politique "universel" n'a pas le sens qu'il aurait dans le langage philosophique, dans le langage logique, dans le langage scientifique. Est qualifié d'universel tout système de suffrage dans lequel le droit de vote est conféré sans considération de naissance, d'instruction ou de fortune. Si on a la condition de fortune, on se trouve en présence du suffrage censitaire. Si l'on a la condition d'instruction, on se trouve en présence du suffrage capacitaire.

Le suffrage capacitaire

Nous avons eu en France un germe de suffrage capacitaire sous la Monarchie de Juillet, le cens ordinairement de 200 frs était abaissé à I00 frs pour les Membres de l'Institut : cela n'a pas changé beaucoup les résultats des élections. Il y a des conditions capacitaires, non point dans la République fédérale des E-

Source : BIU Cujas

tats-Unis, mais dans certains des Etats particuliers, qui composent les Etats-Unis, il faut que l'électeur soit capable : I° de lire, 2° de comprendre un article de la constitution. Cette mesure est destinée à exclure les nègres. Lorsqu'un nègre se présente dans le bureau électoral, on lui met sous les yeux un article de la constitution et on lui demande de lire. Alors, ou bien il ne sait pas lire, ou bien il sait ânonner, alors on lui dit : Maintenant explique. Il ne sait pas expliquer, alors on lui dit : Va-t-en ! C'est ce que l'on appelle le test d'intelligence, c'est une épreuve extrêmement rapide. Disposition analogue dans l'Egypte actuelle. Pour faire partie des assemblées, il faut connaître l'arabe littéraire et non pas seulement la langue courante de l'Egypte. Il y a eu, il y a deux ou trois ans, un personnage qui avait été nommé sénateur et qui n'a pas été admis, parce que tout en étant très distingué, connaissant l'anglais, le français et la langue que l'on parle au Caire, il était ignorant de l'arabe littéraire.

On trouve également dans la constitution de l'an III une disposition remarquable : pour être électeur, il fallait, non seulement payer le cens de trois journées de travail, mais encore savoir lire et écrire. Mais comme l'instruction n'était pas encore alors suffisamment répandue, l'application de cette clause fut reportée à dix années plus tard, afin que pendant ce temps-là l'électeur puisse apprendre à lire et à écrire ! On sait qu'au bout de cinq ans la constitution de l'an III a été renversée, de sorte que cette clause n'a jamais été appliquée.

Organisation positive du suffrage universel

La composition du corps électoral
L'Empire français - Sa complexité

Ce qui va suivre au sujet de la composition du corps électoral ne s'applique, comme d'ailleurs l'ensemble du droit constitutionnel, qu'au territoire continental de la France; cela cesse de s'appliquer dès que l'on va dans les dépendances de ce que l'on pourrait appeler l'Empire français. On dit très souvent La France est un pays unitaire, tandis que l'empire britannique est un complexe très difficile à saisir dans tous ses détails. Il y a l'Angleterre, l'Ecosse, l'Irlande, l'Empire des Indes, les Dominions, les colonies de la couronne, les protectorats, les pays sous mandat. L'Empire français présente une complexité tout à fait analogue : il y a le territoire continental de la France, il y a l' Algérie, qui est considérée

Source : BIU Cujas

comme un prolongement de ce territoire dans une certaine mesure; il y a les anciennes colonies, qui sont représentées au Parlement; il y a des colonies nouvelles à qui on a donné très arbitrairement une représentation au Parlement; il y a des colonies, qui n'ont aucune représentation, ni aucun signe de la plus élémentaire liberté; il y a les protectorats (Tunisie, Maroc); il y a les pays sous mandat (Syrie).

La France a cent millions de ressortissants et dans ces cent millions de ressortissants, quarante millions seulement se voient appliquer le droit constitutionnel. Par conséquent tout ce que l'on va dire c'est pour le territoire français.

Qui est citoyen ?

Qui donc est citoyen avec le sens complet que doit revetir cette expression ? L'art. Ier de la loi du 25 Février I875 porte cette affirmation : "La Chambre des Députés est élue au suffrage universel dans les conditions fixées par la loi électorale". Par conséquent un seul principe constitutionnel, l'universalité du suffrage, c'est-à-dire l'exclusion des conditions de naissance, de capacité ou de fortune.

Le suffrage universel fut admis sans difficulté par les conservateurs de l'Assemblée Nationale et M. de Belcastel, député de la Haute-Garonne, prononça cette formule : "Le suffrage universel, source impure, mais unique du pouvoir".

Les textes sur la composition du corps électoral

Maintenant, où allons-nous trouver les textes sur la composition du corps électoral, la réponse à la question : qui est citoyen complet ? Dans la loi du 30 Novembre I875, art. Ier, dans la loi municipale du 5 Avril I884, art. I4 et enfin, dans deux décrets pris par Louis Napoléon Bonaparte, le 2 Février I852. Ainsi le droit électoral de la IIIème République est réglementé par deux décrets de Louis Napoléon Bonaparte, et, circonstance aggravante, par deux décrets qui ont été pris par Louis Napoléon Bonaparte dans sa période dictatoriale. Le 2 Décembre I85I, coup d'Etat : Louis Napoléon reçoit du peuple mandat de faire une constitution. Il promulgue cette constitution unilatéralement et seul, le I4 Janvier I852. Avant de mettre cette constitution en jeu, il est obligé de dire qui va voter pour le Corps Législatif, alors le 2 Février I852, il prend deux décrets de sa propre autorité. L'un de ces décrets est qualifié de décret organique, cela veut dire qu'à l'avenir ce décret ne pourra être modifié que par une loi; le second décret est qualifié de décret réglementaire, cela signifie qu'à l'avenir ce décret pourra être modifié par un autre décret.

Dans le décret organique, on trouve la réponse

à la question : qui a la jouissance du droit électoral, qui est électeur, qui est citoyen ?

Dans le décret réglementaire, on trouve tous les détails sur la liste électorale et sur la manière de voter.

Jouissance du droit électoral

Distinction entre la jouissance et l'exercice du droit électoral

Qui donc va avoir ce titre d'électeur ? A ce sujet, il faut faire la distinction entre ce qu'on appelle la jouissance et l'exercice du droit électoral. A quelles conditions a-t-on la jouissance du droit électoral, c'est-à-dire à quelles conditions est-on théoriquement électeur ? Et puis : à quelles conditions peut-on exercer les droits que l'on possède ? C'est la question de l'exercice du droit électoral. Un enfant au berceau peut être propriétaire d'un patrimoine, mais il ne peut pas exercer les droits attachés à son patrimoine, l'exercice est détaché du droit lui-même. Relativement au droit électoral, il y a des conditions d'exercice et des conditions de jouissance. La jouissance du droit existe et cependant si certaines formalités ne sont pas remplies - et en somme ces formalités se réduisent à l'inscription sur la liste électorale - on ne peut pas exercer ce droit. Un citoyen ne peut pas arriver le jour du vote en disant : Je suis majeur, je suis Français, je n'ai jamais été frappé de condamnations, par conséquent je peux voter. On lui dirait : Nous reconnaissons que vous êtes un citoyen, mais vous n'allez pas voter, parce que vous ne remplissez pas les conditions d'exercice, vous n'êtes pas inscrit sur la liste que nous avons sous les yeux. Voilà en gros le schéma de la question.

I°- Condition d'attachement à la communauté.

Pour être citoyen, pour avoir le plein exercice, la pleine jouissance du droit électoral, il faut d'abord, Ière condition, justifier d'un certain attachement à la communauté, dont on fait partie, et cette condition d'attachement est très relâchée : il suffit d'être français par naissance ou par naturalisation. Par conséquent, la nationalité française, quelle qu'en soit l'origine et quelle qu'en soit l'ancienneté, suffit. Voilà la règle, qui résulte des textes indiqués. Ce droit positif est très critiquable. Voilà un homme naturalisé français, éminemment distingué, il y a une grande question nationale, une position à prendre sur le problème actuel du monde. Est-ce que cet homme, qui arrive de l'étranger, peut sentir comme un individu français depuis des générations, le murmure qui monte de toute notre histoire, de tous les siècles de notre histoire ? Il faut qu'il se pénètre un peu de la menta-

Source : BIU Cujas

lité française. D'ailleurs, c'est très vite fait, surtout dans le peuple, surtout dans les campagnes : Il y a des étrangers, qui viennent s'installer dans nos campagnes, ils ont des enfants, généralement beaucoup plus que nous, tous les enfants jouent ensemble, au bout d'une génération l'origine étrangère est absolument oubliée, ce sont des Français comme les autres Français, surtout si ce sont de même apport de race : un Espagnol, un Italien, à la seconde génération est un français comme nous, mais pas à la première.

A la première génération, on pourrait donner à celui qui est naturalisé tous les droits civils, liberté, etc.. A la seconde génération, on donnerait l'électorat et à la troisième l'éligibilité, pas avant.

2°- Condition de masculinité

2°- Condition de masculinité. Il y a un fait c'est qu'il y a un quart de siècle, les pays où les femmes votaient étaient considérés comme des curiosités; maintenant, les pays où les femmes ne votent pas sont considérés également comme des curiosités en sens inverse, comme des curiosités archéologiques. Les femmes votent aux Etats-Unis, les femmes votent en Angleterre, les femmes votent en Allemagne, dans la mesure où les hommes votent, et nous n'avons pas appris que les Etats-Unis, l'Angleterre ou l'Allemagne aient été affaiblis par le suffrage des femmes. M. Joseph Barthélemy ne croit pas qu'on puisse dire que si les femmes arrivaient la face du monde en serait changée. Mais il y a une question de logique. Du moment que l'on admet le suffrage universel des hommes, il n'y a pas de raison pour ne pas admettre le suffrage universel des femmes. L'idiot vote, pourquoi les femmes ne voteraient-elles pas ?

Les bulletins au nom d'une femme ne comptent pas

A ce sujet, il faut signaler deux arrêts récents du Conseil d'Etat : I° un arrêt du 28 Février I930, du Conseil d'Etat : "les bulletins au nom d'une femme ne comptent pas, ils n'entrent pas dans le calcul des voix exprimées". Par exemple : voilà un individu qui au premier tour de scrutin a quatre voix, son concurrent a trois voix, puis il y a une femme, qui a trois voix. Si les bulletins au nom des femmes comptaient, celui qui a quatre voix n'aurait pas la majorité absolue et il y aurait lieu à ballottage, mais comme les bulletins au nom de la femme ne comptent pas, il y a seulement sept suffrages exprimés et alors le candidat qui arrive avec quatre voix est proclamé élu. Voilà la législation positive.

2°- Un arrêt du 24 Novembre I935 rendu sur requête de Melle Louise Weiss : elle a fait trancher par le Conseil d'Etat et dans le même sens cette question de savoir si les bulletins au nom des femmes comptent ou

Source : BIU Cujas

ne comptent pas, elle a fait une manifestation.

3° Condition d'aptitude intellectuelle

3°- Condition d'aptitude intellectuelle. C'est d'abord la condition de maturité d'esprit dépendant de l'âge : on est électeur à 2I ans. On pourrait se demander s'il y a lieu de maintenir le suffrage à 2I ans, il y a un argument pour l'élévation, c'est le service militaire. Pendant le service militaire, l'exercice du droit de vote est suspendu, il est difficilement admissible que ceux qui, à raison de leur infériorité physique, ne font pas le service militaire exercent leur droit de citoyen pendant que les camarades qui sont au service militaire ne l'exercent pas. Il serait tout à fait légitime de mettre l'âge de l'électorat à l'âge normal de la fin du service militaire.

a) Maturité d'esprit dépendant de l'âge

b) Ne pas être interdit

2°- Condition d'aptitude intellectuelle : il faut ne pas être interdit. L'interdiction est une procédure qui intéresse les individus à l'état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, dit le code. Lorsqu'un tel individu est en état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, sa famille en demande l'interdiction, afin que cet individu ne gaspille pas le patrimoine, dont la famille attend l'héritage. Le tribunal civil constatant que l'individu se trouve dans cet état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, déclare que l'individu est interdit, et alors l'interdit est assimilé en gros à un mineur, c'est-à-dire qu'il aura un tuteur, qui fera à sa place les actes de la vie civile.

L'interdiction est une procédure bourgeoise, puisqu'il s'agit de sauvegarder un patrimoine et que, tout au moins les classes rurales ont des moyens de sauvegarder le patrimoine sans aller jusqu'à la procédure de l'interdiction, sans aller dépenser de l'argent devant les tribunaux. C'est une procédure bourgeoise, donc une procédure extrêmement rare : il y a chaque année quelques centaines d'interdictions, 450, 500 pas davantage. Par conséquent, celui qui est hors d'état de mener ses propres affaires ne peut pas prétendre participer aux affaires publiques.

Le faible d'esprit ou le prodigue ne sont pas privés du droit de vote

Au cours de la procédure d'interdiction, il peut apparaître que l'individu, sans être complètement idiot, sans être dans cet état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, est cependant faible d'esprit, dit le Code, ou prodigue. Alors, à ce prodigue ou faible d'esprit, on impose un conseil judiciaire. Le Conseil judiciaire est une personne unique. L'individu doté d'un conseil judiciaire fait les actes de la vie civile, figure dans les actes, mais ceux de ces actes, qui comporteraient disposition du patrimoine ou engagement de dettes, ne peuvent être faits qu'avec l'as-

Source : BIU Cujas

sistance du conseil judiciaire.

Le demi-interdit, l'individu doté d'un conseil judiciaire, n'est pas privé du droit de vote, le faible d'esprit vote; il n'est pas éligible au conseil municipal, mais il est éligible à la Chambre des Députés et au Sénat. Il en est ainsi parce qu'on a oublié, lorsque l'on a fait les lois électorales sur la Chambre et le Sénat, de déclarer que le demi-interdit ne serait pas éligible. D'ailleurs, il y a des individus, qui ont été dotés d'un conseil judiciaire dans leur jeunesse pour prodigalité, qui ont ensuite fait toute une carrière politique. On peut citer un nom tout à fait honorable : M. de Dion, le fondateur de l'industrie automobile en France, qui avait été interdit dans sa jeunesse pour prodigalité, a été ensuite député et sénateur.

L'individu non interdit mais dans un état notoire d'imbécillité vote

L'individu non interdit, mais dans un état notoire d'imbécillité vote. Il y a dans quantité de villes et de villages, du Midi et du Centre, au moins un, deux trois innocents, un bègue, un idiot : le jour de l'élection ces gens-là redeviennent souverains, ils vont voter. Les gâteux votent, le paralytique général vote ! Un juge de paix de Montmélian (Haute-Savoie) le 7 Mars 1910, avait rayé de la liste électorale un individu qui était universellement considéré comme n'ayant aucun sens de rien; il ne sentait rien, il ne comprenait rien, etc... Mais, la Cour de Cassation veillait : "Considérant que la faiblesse d'esprit, voire l'idiotisme, consacrée par l'usage, lorsqu'elle n'a pas motivé l'interdiction n'est pas incompatible avec la jouissance du droit électoral, tel que le réglemente le décret du 2 février 1852". Par conséquent, l'idiot doit être inscrit.

Il y a chaque année six à sept cents demandes d'interdiction, mais dans les asiles d'aliénés, il y a plus de cent mille individus internés, frappés d'aliénation et en général d'aliénation dûe à l'alcoolisme. Par conséquent, nos asiles sont peuplés d'aliénés, reconnus aliénés, puisqu'ils sont internés, mais qui n'ont pas été interdits. Les internés sont inscrits sur la liste électorale, ils sont simplement privés de l'exercice du droit de vote.

Enfin, ce qu'il y a de malheureux à dire c'est que les idiots votent quelquefois mieux que les gens de bon sens : les choses n'iraient pas mieux si les aliénés n'étaient pas sur la liste électorale.

Il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire

Il n'est pas nécessaire pour voter de savoir lire et écrire; par conséquent il n'est pas nécessaire pour voter de reconnaitre le nom qui est sur le bulletin que l'on met dans l'urne. Cette condition d'aptitude in-

Source : BIU Cujas

tellectuelle est une condition négative.

Il y a enfin, 4° une condition d'aptitude morale. Cette condition est également négative, on ne demande pas à l'électeur une haute moralité, on lui demande seulement de n'avoir pas été frappé d'une condamnation par les tribunaux. L'indignité doit être constatée par une décision judiciaire.

4° Condition d'aptitude morale

Quelles sont ces décisions judiciaires ?

a) Il faut ne pas être failli

I°- Il faut ne pas être failli. La faillite est l'état du commerçant qui ne peut pas faire face à ses engagements. La faillite, par conséquent, au moins à son origine, ne suppose pas nécessairement la mauvaise foi, ni même l'imprudence du commerçant. Un commerçant a sa fortune sur un bateau, le bateau fait naufrage; il peut avoir toute sa fortune représentée par deux vaisseaux, ces vaisseaux font naufrage; il a toutes ses disponibilités, toute sa trésorerie dans une banque, la banque cesse ses paiements, le commerçant ne peut plus payer. Mais la faillite a une telle conséquence sur une place, une faillite d'un commerçant entrainant la faillite de plusieurs autres, la ruine de tout un marché, que de tout temps la législation a été sévère pour les faillis, et notamment on a infligé aux faillis des déchéances civiques, et civiles. Mais le progrès démocratique s'est sur ce point manifesté comme sur bien d'autres points par une indulgence croissante : Ainsi l'art. 15 du décret organique du 2 Février 1852 privait le failli du droit électoral pendant dix ans, aujourd'hui la faillite n'entraine qu'une incapacité de trois ans. Il en résulte que les députés étant élus pour quatre ans, la déchéance résultant de la faillite, si elle se place à un bon moment, peut ne jamais jouer : Un individu qui est déclaré failli au lendemain d'un renouvellement général de la Chambre, est privé du droit électoral pendant trois ans, mais pour le prochain renouvellement électoral, qui aura lieu dans quatre ans, il sera de nouveau électeur. Par conséquent, très peu de déchéance.

En outre, le 4 Mars 1889 a été promulguée une loi spéciale pour le failli malheureux et de bonne foi, pour le commerçant qui se trouve au-dessous de ses affaires, mais qui est malheureux ou de bonne foi. C'est ce que l'on appelle la liquidation judiciaire. La liquidation judiciaire, qui est extrêmement fréquente, entraine privation de la seule éligibilité : le liquidé judiciaire reste électeur.

2°- Il faut ne pas être officier ministériel destitué et ne pas avoir été privé par décision du jugement de destitution du droit électoral. Les officiers ministériels, par exemple, les avoués, les notaires

Source : BIU Cujas

b) Il faut ne pas être officier ministériel destitué et privé du droit électoral

les huissiers, les greffiers, peuvent commettre des fautes qui ne tombent pas cependant sous le coup de la loi pénale. Il y a eu, il y a quelques années l'affaire des divorces américains. Il y avait des Américains des Etats-Unis, qui trouvaient plus commode de venir divorcer en France. Ils arrivaient en France, obtenaient un certificat de domicile d'un concierge, puis les officiers ministériels suffisamment rémunérés hâtaient la procédure et on voyait des Américains, qui étaient divorcés au bout de trois semaines, tandis qu'il y a des Français qui sont enfermés dans les liens d'un mariage, rompu en fait, depuis longtemps, pendant quatre et cinq ans. Il y a eu des poursuites contre des officiers ministériels, elles n'ont pas abouti à des destitutions.

L'officier ministériel destitué n'était pas électeur en vertu du décret du 2 Février I852; mais il est arrivé que dans les motifs de destitution il en était qui n'étaient pas déshonorants : par exemple avoir abandonné son étude. Il y a des études de notaire encore en France dans des petits villages, qui ne font rien, quelques actes à signer, mais qui ne permettent pas au titulaire d'avoir du pain. Si un de ces titulaires s'en va faire un voyage autour du monde ou cherche à gagner sa vie quelque part, puis que des gens arrivent, très pressés, voulant faire un acte notarié : le notaire est parti, on ne sait pas où il est. C'est une faute, elle n'est pas déshonorante. On a donc pensé que l'officier ministériel, qui avait commis cette faute, ne devait pas être considéré comme déchu et pouvait rester électeur. C'est dans ces conditions qu'une loi d'indulgence, la loi du I0 Mars I898 porte que l'Officier ministériel n'est privé du droit de vote que par la décision spéciale du tribunal statuant disciplinairement.

c) Il faut n'avoir pas été frappé de certaines condamnations pénales

Voici maintenant la règle la plus importante en ce qui concerne la condition négative d'aptitude morale; il faut n'avoir pas été frappé de certaines condamnations pénales. Pour savoir si un individu dans tel ou tel cas déterminé est ou n'est pas électeur, il faut consulter le décret organique du 2 Février I852. C'est dans ce décret organique que sont indiquées les condamnations qui privent de la jouissance du droit électoral. Voici quelques idées générales en la matière.

Ière question : Quelles condamnations privent du droit de vote ? Il faut ici observer un juste milieu : si on se montre trop sévère, on porte atteinte à l'universalité du suffrage; si on se montre trop indulgent on laisse dans le corps électoral des éléments indésirables.

2ème question : qui du juge ou du législateur va

Source : BIU Cujas

prononcer la privation du droit de vote ? Autrement dit, est-ce que la condamnation entraine de plein droit la privation du droit de vote ? En France, certaines condamnations définies par le décret du 2 Février I852 entrainent automatiquement la privation du droit de vote.

3ème question : Quelle sera la durée de l'indignité ? Des condamnations extrêmement graves entrainent privation perpétuelle du droit de vote, mais si les condamnations ne sont pas très graves, la privation n'est que temporaire et dans ce cas elle dure cinq ans. Par conséquent, cinq ans ou perpétuité.

Condamnations qui entrainent privation du droit de vote

Quelles sont maintenant, d'une façon générale, les condamnations qui vont priver du droit de vote ? Voici quelques règles dominantes du droit positif : Ière règle, toutes les condamnations pour crime de droit commun ou politique entrainent dans tous les cas et de plein droit l'incapacité perpétuelle. Un crime c'est l'infraction qui est punie d'une peine criminelle.

Seconde règle : aucune condamnation pour contravention n'entraine incapacité du droit de vote.

Troisième règle : une condamnation pour délit n'entraine pas nécessairement la privation du droit de vote. Ainsi, une condamnation simplement pécuniaire, la condamnation à l'amende, quelle que soit l'importance de l'amende, n'entrainera jamais l'incapacité du droit de vote.

L'incapacité est tantôt perpétuelle, tantôt temporaire; Dans ce cas elle ne dure que cinq ans (art. I9 du décret du 2 Février I852).

Il y a certains délits, qui entrainent nécessairement l'incapacité et d'autres pour lesquels l'incapacité n'est conséquence de la condamnation que si la condamnation dépasse une certaine gravité. Il y a des délits déshonorants, qui entrainent l'incapacité; il y a des délits non déshonorants, qui n'entrainent l'incapacité que s'il y a une condamnation d'une certaine gravité. Si on est condamné à I5 jours de prison pour escroquerie, il y a alors nécessairement incapacité . Si on est condamné à un mois de prison pour rébellion envers les agents, il n'y a pas d'incapacité; mais si on est condamné à six mois de prison, il y a incapacité. Cela dépend de la gravité.

Le reclassement des condamnés

Notre législation pénale, au cours de ces dernières années, s'est préoccupée de ce qu'on appelle le reclassement des délinquants : il faut permettre aux gens de reprendre leur place dans la société. Nous avons dans cet ordre d'idées : I° le sursis (art. 2, loi du 26 Mars I89I, loi Bérenger). Il s'agit du délinquant primaire,

Source : BIU Cujas

c'est-à-dire de celui qui commet un délit pour la première fois : on prononce contre lui une condamnation et la condamnation ne sera exécutée que si au cours des cinq ans, il commet un nouveau délit; si les cinq ans s'écoulent sans qu'il ait commis un nouveau délit, la condamnation disparaît, l'individu est citoyen complet. Pendant ces cinq ans la déchéance électorale joue. Si on a été condamné à un an de prison avec sursis, on ne fera pas la prison, mais on n'aura pas la jouissance du droit électoral, on l'aura au bout de cinq ans.

2° - L'amnistie. Périodiquement les Chambres votent des amnisties, pour avoir de nouveau des électeurs !

3° - La réhabilitation de droit. Lorsqu'un certain délai est écoulé depuis la condamnation sans nouvelle condamnation, l'individu est réhabilité de droit. Il y a la réhabilitation judiciaire : l'individu s'est bien conduit, on le constate officiellement, alors on le réintègre dans la vie politique et dans la vie civile. Mais voilà un individu qui a commis un crime; il a fait son temps à Cayenne, il revient dans la ville, entouré de la déconsidération générale. Vingt ans s'écoulent, et il arrive un jour à la mairie et demande d'être inscrit sur la liste électorale. C'est ce qui est arrivé l'année dernière dans un village du Doubs : un individu avait commis un crime, il avait été condamné aux travaux forcés jeune, il fait ses travaux forcés, il revient dans le village, unanimement déconsidéré; puis un jour il va trouver le maire et lui dit qu'il doit être inscrit sur la liste électorale. Le maire a résisté, mais la Cour de cassation a ordonné l'inscription de ce forçat, conformément à la loi positive.

Conditions d'exercice du droit électoral.

Les Français mâles, majeurs de 21 ans, non interdits, non frappés de condamnations ne peuvent cependant se présenter le jour du vote dans une commune quelconque et présenter leurs bulletins. Il faut qu'outre des conditions de jouissance, ils aient les conditions d'exercice.

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

La liste électorale.

Conditions d'exercice du droit électoral.

La condition essentielle d'exercice du droit électoral c'est d'être inscrit sur la liste électorale.

Législation de la liste électorale.

La législation de la liste électorale est encore une législation complexe. On la trouve dans les deux décrets du 2 février 1852. Le 2 février 1852, Louis Napoléon Bonaparte, prince-président, qui, en vertu d'un plébiscite, avait promulgué le 14 janvier 1852 une constitution, complète cette constitution en vue de l'élection du Corps Législatif. Ce même jour, il promulgue deux décrets sur la matière électorale, l'un qu'il baptise organique - et il en résulte que ce décret ne pourra être à l'avenir modifié que par une loi; - l'autre qu'il baptise simplement réglementaire : il en résulte que ce décret pourra être modifié par un acte subséquent du pouvoir exécutif, du chef de l'Etat.

Nous avons donc : les deux décrets (l'organique et le réglementaire) du 2 février 1852, la loi municipale du 7 juillet 1874, la loi municipale du 5 avril 1884, la loi du 29 juillet 1913 sur la sincérité du vote et enfin la loi du 31 mars 1914 qui se borne à attribuer compétence pour les recours en cassation à la chambre des Requêtes, au lieu de les laisser à la Chambre civile.

Il faut d'abord comprendre le principe de la nécessité de l'inscription, sa force, son importance.

Il faut, pour exercer le droit de vote : 1° être inscrit sur la liste. Même si on est inscrit sur la liste, ne pas se trouver dans certaines situations de fait qui sont : être militaire, être détenu, être accusé, contumace, être interné dans une maison d'aliénés. Donc, sauf des cas tout à fait exceptionnels, la règle c'est qu'il faut être inscrit sur une liste électorale.

1°) Etre inscrit sur la liste électorale.

On voit l'importance de cette première règle. On ne peut pas attendre le jour du scrutin pour faire la preuve de son droit électoral; il faut que le scrutin soit préparé à l'avance, autrement les opérations n'en finiraient plus, elles ne pourraient pas être terminées même en plusieurs jours. C'est ce que réalise le principe de la liste électorale. Et il faut que la liste électorale soit préparée suffisamment à l'avance, afin qu'elle soit sincère. On n'a pas besoin d'insister sur le principe de la liste, il apparaît aux yeux.

La carte

La preuve de l'inscription sur la liste électo-

Source : BIU Cujas

électorale.

rale est faite pratiquement au moyen de la carte électorale. Chaque électeur inscrit reçoit une carte certifiant qu'il est inscrit. Au moment d'exercer son droit de vote, il présente sa carte. Le président de scrutin marque sur cette carte que tel particulier a voté et la preuve est ainsi faite.

Mais ce n'est pas une preuve exclusive et légale. L'individu qui n'a pas reçu sa carte électorale, ou l'individu qui a égaré sa carte électorale, doit faire la preuve, notamment par témoins, de sa personnalité. Le bureau constate que ladite personnalité correspond à un nom inscrit sur la liste électorale.

Dans les petites agglomérations, ce système de preuve d'inscription sur la liste électorale joue sans difficulté. L'individu est connu, soit par les gens du bureau, soit par les gens qui se trouvent dans la salle de vote. D'autre part, dans les mêmes agglomérations, petites ou moyennes, il serait très dangereux pour un individu de prendre la carte électorale d'un autre et de venir voter à la place de cet autre.

La distribution des cartes électorales.

Dans les grandes agglomérations, comme l'agglomération parisienne, la preuve est beaucoup plus difficile. De plus, il y a une de ces lois de facilité, qui ont été votées au cours des dernières années, qui compliquent singulièrement les choses. Autrefois, il fallait aller à la mairie retirer sa carte électorale; maintenant elle est envoyée à domicile, par conséquent la carte électorale se trouve être à la disposition du concierge. Si le concierge distribue loyalement les cartes, tout va à peu près. S'il ne les distribue pas loyalement, tout va mal.

Notamment, il peut se produire ceci : il y a des domiciles fictifs, il y a des maisons où il n'y a que des bureaux et où personne en réalité n'habite, où cependant plusieurs citoyens ont leur domicile électoral. Le concierge de ces immeubles d'affaires reçoit des paquets de cartes électorales, pour des individus qui ne sont pas, en réalité, domiciliés dans cet endroit. Il y a là un péril certain de trafic de ces cartes électorales, qui n'arrivent pas à leurs titulaires. C'est certain, mais enfin la loi indique qu'il faut que la carte électorale soit envoyée à domicile, et cela n'a d'inconvénient que dans une grande agglomération comme Paris, Lyon, Marseille ou Toulouse.

2°) Unité d'électorat et de liste.

2° - Unité d'électorat et unité de liste. Il n'y a qu'une seule liste électorale, qui sert pour toutes les élections au suffrage universel, quel que soit le poste à pourvoir, que ce soit un poste de membre

Source : BIU Cujas

de la Chambre des Députés, un poste de membre du Conseil général, ou bien qu'il s'agisse de procéder à une élection municipale.

Nous avons eu à diverses périodes de notre histoire la pluralité des listes électorales, parce que nous avions la pluralité de l'électorat, qui s'est traduit dans des sens absolument opposés.

L'électorat municipal sous la Monarchie de Juillet.

Sous la Monarchie de Juillet, de 1830 à 1848, le suffrage était encore étroitement censitaire : pour être électeur à la Chambre des Députés, il fallait payer 200 frs. de contributions directes; cela faisait pour l'ensemble du pays environ 250.000 électeurs. Mais la Monarchie de Juillet était une monarchie libérale et elle se proposait d'élever progressivement un nombre toujours croissant de citoyens à la vie politique. Aussi établit-elle un électorat municipal et un électorat départemental.

En l'an VIII, sous Bonaparte, dans la législation du Consulat, les membres des conseils municipaux et des Conseils généraux étaient nommés par le préfet. A partir de la Monarchie de Juillet les membres de ces assemblées vont être élus. Mais on ne peut pas les faire élire par les électeurs législatifs, par les électeurs politiques, puisque nous aurions une quantité de départements, et une plus grande quantité de communes où il n'y aurait pas un seul électeur politique. Il a donc fallu créer un collège électoral municipal spécial.

Ce collège électoral municipal comprenait les gens pourvus d'un certain diplôme, les gens exerçant certaines fonctions : les médecins, les notaires, les avocats, les avoués, etc... bref les gens qui étaient censés avoir une certains instruction, et ensuite une proportion variable de gros imposés, les plus forts imposés après les électeurs politiques. Cette liste était donc beaucoup plus étendue que la liste des électeurs politiques.

Voilà une première différenciation de listes. Quant aux électeurs départementaux c'était, sous la Monarchie de Juillet, les citoyens inscrits sur la liste du jury criminel. Par conséquent, trois listes.

La liste électorale municipale de 1874 à 1884.

Le régime de l'ordre moral, c'est-à-dire ce régime de réaction politique et conservatrice, qui a suivi la chute de M. Thiers, au 24 mai 1873, et l'élection du Maréchal de Mac-Mahon, avait eu la préoccupation inverse, une préoccupation conservatrice au lieu de la préoccupation libérale, qu'avait eue le régime de Juillet.

Cette préoccupation conservatrice était celle-ci : pour être électeur municipal, il faut connaître

Source : BIU Cujas

les besoins de la commune, ses besoins en pavage, en éclairage, en voirie, en moyens de transports, en organisation de foires et marchés, etc. etc. et cette connaissance des besoins administratifs ne peut être acquise qu'au bout d'un certain délai de résidence dans la commune.

L'assemblée Nationale de 1871 n'a pas voulu que les élections municipales fussent des élections politiques. Elles auraient été des élections politiques si, en arrivant dans la commune, un citoyen était devenu électeur municipal. Aussi de 1874 à 1884 y a-t-il eu une liste électorale municipale plus restreinte que la liste des électeurs pour la Chambre des Députés. Il s'agissait d'inscrire sur cette liste électorale municipale simplement les citoyens, qui auraient un domicile de trois ans dans la commune.

Aujourd'hui, la règle est : unité d'électorat, unité de liste.

3°)Permanence de la liste.

3ème principe : permanence de la liste. Il faut qu'il y ait une liste électorale permanente, toujours prête, qui existe à la mairie, même s'il n'y a aucune élection probable à l'horizon, parce qu'il peut toujours y avoir lieu à élection : dissolution de la Chambre des Députés, mort, démission ou déchéance des élus. Par conséquent, la liste électorale est toujours prête à fonctionner.

C'est là un principe important. La Restauration n'avait pas admis ce principe de la permanence. Sous la Restauration, avec ses 75.000 électeurs, c'était peut-être moins nécessaire qu'avec le suffrage universel. On peut préparer une liste de quelques centaines d'électeurs pour une élection, quelques semaines avant cette élection. Cela devient impossible, si c'est le suffrage universel. Mais cette absence, sous la Restauration, du principe de la permanence de la liste a amené des abus, contre lesquels on a protesté à plusieurs reprises dans les débats à la Chambre sur la vérification des pouvoirs.

La loi disait : la liste des électeurs est affichée la veille de l'élection à la mairie. Vers le soir, le préfet faisait afficher une petite liste écrite d'une écriture minuscule; il la faisait placer très haut, de sorte que tout contrôle était impossible. Il y avait là une source de fraudes; car il ne faudrait pas croire que ce soit la démocratie, qui a inventé la fraude électorale; la démocratie n'a rien inventé.

Puis les électeurs se plaignent que souvent la table devant laquelle se tient le bureau n'ait que 40 centimètres de largeur, et il faut que l'électeur

Source : BIU Cujas

vienne écrire son bulletin sur cette table. Les électeurs demandent qu'on leur donne au moins un carton derrière lequel ils puissent abriter leur plume.

Voilà quelques procédés élémentaires de fraude; nous en trouverons d'autres, mais l'invention n'est pas dûe à la démocratie.

4°) Revision périodique de la liste électorale.

Nous allons maintenant entrer dans le détail de l'organisation pratique de cette liste électorale, avec le 4ème principe : revision périodique. La liste électorale existe dans chaque commune. En province, il y a une liste électorale par commune. A Paris, la liste électorale est tenue par quartier. La division de l'agglomération parisienne est toujours celle qu'a faite le Second Empire. Il y a vingt arrondissements qui sont désignés par des numéros, les plus faibles numéros partant du centre et la suite des arrondissements se déroulant suivant une spirale. Chacun des vingt arrondissements est divisé en quatre quartiers, désignés par un nom : Sorbonne, Jardin des Plantes, Saint Victor, etc... C'est par quartier qu'il y a une liste électorale.

Cette division est importante, puisque la division en arrondissements sert pour les élections législatives, en principe, et qu'il y a à Paris un conseiller municipal par quartier, avec élection uninominale par quartier. C'est en vue de cette élection municipale que nous avons à Paris une liste électorale par quartier. Les listes des quatre quartiers se trouvent concentrées à la mairie de l'arrondissement.

Le double des listes électorales est pratiquement déposé à la préfecture. Ceci est important au cas de destruction possible de la liste électorale. C'est aussi important à un autre point de vue, qui est un point de vue pratique : au moment des élections, les candidats envoient des circulaires, des bulletins, etc... Cet envoi de bulletins et de circulaires se fait grâce aux listes, qui sont dans les préfectures, car un candidat à la députation, surtout au scrutin de liste, ne peut pas aller dans les 2, 3 ou 400 communes du département pour y chercher la liste des électeurs. Il a cette liste concentrée à la préfecture.

Comment est tenue au courant cette liste ? C'est ici qu'intervient le principe de la revision annuelle. Chaque année, dans le courant de juin, sans que l'on prévoie telle ou telle élection, il y a lieu de mettre au courant la liste électorale de la commune ou du quartier. Ici une procédure, dont il faut simplement comprendre les lignes générales.

La commission

D'abord intervient la commission de revision de

Source : BIU Cujas

de revision de la liste.

la liste électorale, composée du maire de la commune, un délégué du préfet, un délégué du conseil municipal. A Paris, cette commission comprend par quartier le maire ou l'adjoint, un conseiller municipal du quartier et un électeur désigné par le préfet.

Les mots sont les mêmes, mais dans les communes de province, le personnage que l'on appelle le maire est l'élu des citoyens. Au contraire, à Paris, le personnage que l'on appelle le maire ou l'adjoint est nommé par le Président de la République sur présentation du ministre de l'Intérieur. D'autre part, ce maire n'a pas d'attributions municipales proprement dites. Il y a, à Paris, un maire dans chaque arrondissement, mais c'est un personnage qui ne remplit de fonctions que celles qui intéressent l'Etat : confection de la liste électorale, officier de l'état civil : naissances, mariages, décès, liste des jeunes gens appelés par le service militaire, application des lois, etc... Quant à ce qui concerne véritablement la vie municipale, c'est-à-dire l'éclairage, le pavage, les moyens de transport, ce maire d'arrondissement parisien ne s'en occupe pas, il est simplement le délégué du gouvernement.

Du 1er au 10 janvier cette commission va mettre au courant la liste électorale. Cette commission inscrit ceux qui sont arrivés dans la commune depuis plus de six mois, ceux qui ont atteint leur majorité avant la date de la revision de la liste; elle raye, au contraire, ceux qui sont morts, ceux qui ont été condamnés, etc...

La décision de cette commission de revision est importante, parce que s'il n'y a pas de réclamation dans le délai, qui va être indiqué, le travail de cette commission de revision vaut pour l'année entière. On ne pourra pas réclamer jusqu'à l'année suivante. Au cas de réclamation, la décision est présumée vraie et la preuve du contraire incombe à celui qui réclame.

Dépôt à la mairie de la liste revisée.

Ici intervient une règle, qui a donné lieu à quelques abus. La loi dit que la liste ainsi revisée entre le 1er et le 10 janvier - par conséquent dernier jour de revision - est déposée entre le 10 et le 15. Le fait du dépôt fait courir le délai de 20 jours pendant lequel on peut réclamer; passé ce délai de 20 jours on ne peut plus réclamer. Alors, si la commission municipale affiche son tableau le 10, on ne peut plus réclamer après le 20 du mois de janvier, et si au contraire on affiche le 15, on peut réclamer jusqu'au 4 février. L'usage s'est établi qu'on affiche le 15, de sorte que l'immense majorité des ci-

Source : BIU Cujas

toyens, parmi ceux qui s'occupent des affaires politiques, savent qu'il faut aller à la mairie voir si l'on est affiché sur la liste électorale avant le 4 février au soir. Les journaux publient des avis : "Attention au 4 février !"

On sait aussi que, dans la vie bousculée que l'on a, on attend toujours au dernier moment pour faire les choses, qui n'ont pas l'air de presser beaucoup.

Alors dans les petites communes, où les passions politiques inspirent parfois des ingéniosités assez curieuses, il y a des maires, qui affichent à la mairie du village le 10 janvier, et quand les électeurs viennent réclamer le 1er, le 2 ou le 3 février, on leur dit que c'est fini depuis la fin de janvier. C'est une petite fraude, mais enfin elle a existé.

Donc du 10 au 15 janvier affichage. Cet affichage, suivi du dépôt de la liste dans les bureaux de la mairie, fait courir un délai de 20 jours pour les réclamations.

Réclamations contre les décisions de la commission de revision de la liste.

Comment réclame-t-on ? Il faut aller à la mairie et signer un registre où les réclamations sont inscrites.

Nous avons ici ce que l'on appelle dans le droit romain une actio popularis, c'est-à-dire une action qui appartient à tout le monde, même aux non intéressés, à condition qu'ils soient électeurs dans la commune ou bien qu'ils soient le préfet et le sous-préfet. Tout électeur de la commune peut demander l'inscription d'un autre électeur, qui n'est pas inscrit, ou au contraire, demander la radiation d'un électeur, qui a été inscrit à tort.

La commission municipale.

Qui va juger la réclamation ? C'est une seconde commission que l'on appelle en province la commission municipale, parce qu'elle va comprendre en majorité des délégués du conseil municipal. La commission municipale comprend, en effet, le maire, un délégué du préfet, le délégué du conseil municipal à la première commission, plus deux autres délégués du conseil municipal. Cela fait qu'il y a trois délégués du conseil municipal dans cette commission. A Paris, la commission qui juge les réclamations est composée de la première commission : le maire, un délégué du préfet, un conseiller municipal, auxquels s'adjoignent deux électeurs désignés par la première commission.

Appel de la décision de la commission municipale.

La décision de la commission municipale est notifiée dans les trois jours à l'intéressé et contre cette décision de la commission municipale on peut appeler devant le juge de paix.

Qui peut appeler devant le juge de paix ? Tous

Source : BIU Cujas

les électeurs, même ceux qui n'ont pas réclamé devant la commission municipale, les intéressés, le préfet, le sous-préfet.

Cette réclamation se fait par une déclaration au greffe; il faut signer au greffe de la justice de paix.

Le juge de paix décide dans les dix jours; sans forme, sans frais. On avertit simplement l'intéressé que son affaire viendra à telle audience. La décision du juge de paix est définitive; cependant, quoique définitive, elle est susceptible d'opposition si elle a été rendue par défaut. Si on fait opposition, la décision est annulée et le juge de paix doit statuer à nouveau, l'intéressé étant de nouveau appelé. La décision du juge de paix est également susceptible d'un recours en cassation.

Le pourvoi en cassation.

Qui peut former le recours en cassation ? Seulement celui qui a réclamé devant le juge de paix, que ce soit le préfet, que ce soit un électeur, ou que ce soit celui qui a réclamé devant le juge de paix.

Devant quelle Chambre le pourvoi en cassation est-il porté ? Ici il faut avoir encore quelques notions, qui se préciseront dans la suite des études. A la Cour de cassation il y a trois Chambres : la Chambre criminelle : elle n'a pas à intervenir dans notre affaire. Puis il y a le côté civil. Au côté civil, nous avons la Chambre civile qui statue, mais comme il faut débroussailler un peu le terrain devant elle, on ne laisse arriver jusqu'à la Chambre civile que les pourvois qui paraissent sérieux et c'est pourquoi les pourvois en matière civile sont, en principe, examinés d'abord par une Chambre que l'on appelle la Chambre des Requêtes. Si la Chambre des Requêtes rejette le pourvoi c'est fini; si elle admet le pourvoi, le pourvoi est porté devant la Chambre civile qui statue.

Cette loi du 31 mars 1914 dont on vient de parler a décidé qu'exceptionnellement ce serait la Chambre des requêtes qui statuerait définitivement sur les pourvois en matière électorale.

La Cour de cassation examine exclusivement des questions de droit; les questions de fait échappent au contrôle de la Cour de cassation. Par exemple, on verra que pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, il faut avoir dans cette commune une résidence de six mois. C'est un fait. La Cour de cassation ne va pas s'occuper de cette question; c'est le juge de paix, qui statuera en fait sur la question de savoir quand un individu est arrivé dans la commune, si véritablement il a eu sa résidence dans la commune.

Mais la Cour de cassation va s'occuper des questions de droit. Le juge de paix de Basse-Terre (Guadeloupe) avait décidé que les marins sont dans une

Source : BIU Cujas

situation tout à fait pénible, attendu qu'ils ne peuvent pas exercer leurs droits de citoyens, parce qu'ils sont loin de leur commune d'origine pour le jour du scrutin. Alors ce juge de paix, considérant que les électeurs doivent pouvoir voter là où ils se trouvent, avait inscrit sur la liste électorale de sa commune les marins d'un navire de commerce, qui se trouvaient à Basse-Terre. La Cour de cassation a décidé qu'on ne pouvait être inscrit que dans une certaine commune, où on présentait certaines conditions, et la décision du juge de paix de Basse-Terre a été annulée.

Effet de la décision de la Cour de cassation.

Si la Cour de cassation, Chambre des Requêtes, rejette le pourvoi c'est fini : la décision du juge de paix est définitive. Si elle admet le pourvoi on recommence, car la Cour de cassation ne prend jamais de décision au fond : elle confirme une décision ou elle l'annule. Tout ce que peut faire, par conséquent la Cour de cassation, c'est d'annuler la décision du juge de paix; l'affaire est alors renvoyée en entier devant une autre juridiction du même ordre : si la Cour de cassation casse un arrêt de cour d'assises l'affaire est renvoyée devant une autre cour d'assises; si c'est un arrêt de cour d'appel l'affaire est renvoyée devant une autre cour d'appel; si c'est un arrêt d'un tribunal de première instance l'affaire est renvoyée devant un autre tribunal de première instance, et enfin si la Cour de cassation casse une décision de juge de paix l'affaire est renvoyée devant un autre juge de paix.

Par conséquent c'est un autre juge de paix qui va statuer; mais ces messieurs de la Cour de cassation ne vont pas chercher à quelle justice de paix ils vont envoyer l'affaire : ce sont des affaires de greffe, on envoie au juge de paix qui ne paraît pas très occupé, et surtout au juge de paix le plus proche du domicile de l'intéressé.

La Cour de cassation doit statuer dans les trois jours. Mais si elle ne statue pas dans les trois jours, il n'y a pas de sanction; ce sont des règles sans sanctions.

Donc commission de revision, réclamation devant la commission municipale, décision de la commission municipale, appel devant le juge de paix, opposition, cassation, décision de la Cour de cassation, renvoi devant un autre juge de paix.

S'il y a une décision ordonnant la radiation d'un électeur, la mairie va opérer la radiation. Mais parfois il y a une décision, qui ordonne l'inscription; alors il faut, pour que la liste électorale

Source : BIU Cujas

soit modifiée, que cette décision intervienne avant le 31 mars, car le 31 mars les listes électorales sont closes.

Si donc les électeurs ont fait toute diligence, s'ils ont réclamé dans les délais et qu'ils soient porteurs par exemple d'une décision de juge de paix ordonnant l'inscription, ou d'un arrêt de cassation cassant une décision de juge de paix, ils peuvent se présenter au vote avec l'expédition de ces décisions.

Sur quelle liste peut-on être inscrit ?

On ne peut être inscrit sur une liste électorale quelconque. On ne peut choisir la commune où l'on veut exercer ses droits de citoyen. On ne peut être inscrit que sur la liste électorale d'une commune avec laquelle on a certains liens définis, par la loi. S'il s'agit des élections municipales, on ne doit voter que dans la commune dont on connaît les besoins, et d'autre part, s'il s'agit des élections législatives, des élections politiques, il faut que l'électeur vote là où il est connu, pour qu'on puisse s'assurer de son identité d'abord, et ensuite par une espèce de surveillance morale, qui est exercée par le milieu où on se trouve.

Conditions exigées pour pouvoir être inscrit sur une liste électorale : 1°) le domicile.

Quels sont les liens qui sont prévus par la loi?

1° - Le domicile. Le domicile est le lieu où l'on a son principal établissement. Cela paraît très simple et c'est en réalité très compliqué, d'autant mieux qu'il y a une jurisprudence certaine, une jurisprudence très établie en matière électorale : on est toujours censé, à moins d'actes de volonté contraires, on est toujours censé au point de vue électoral avoir conservé son domicile d'origine.

De sorte que, par exemple, il y a une quantité de Parisiens qui n'ont plus avec leur village natal que cette attache sentimentale d'être inscrit sur la liste électorale de ce village. C'est une règle sur laquelle il y aurait certainement beaucoup à dire et qui donne lieu à une quantité de procès devant les juges de paix.

2°) La résidence de 6 mois.

2° - La résidence de six mois : on est arrivé dans une commune et on y a résidé pendant six mois. Quand est-on arrivé et est-ce que vraiment on a une résidence dans cette commune ? Une résidence de continuité c'est une question de fait.

Il y a des questions délicates : par exemple un individu arrive dans une localité poussant devant lui une petite voiture, dans laquelle il y a un attirail pour fabriquer des beignets; il s'installe sur la place du chef-lieu et il vend ses beignets. Puis il circule dans les cantons avoisinants, pour y assurer le service des foires et marchés, des dimanches, des

Source : BIU Cujas

fêtes locales. La nuit, il couche sous la halle. Au bout de six mois, il vient dire qu'il a une résidence de six mois dans la commune et il demande à la gendarmerie de faire son changement de domicile militaire: la gendarmerie refuse de faire ce changement; il demande à être inscrit sur la liste électorale et la commission refuse de reconnaître qu'il y a là un domicile et de l'inscrire sur la liste électorale. Mais la question était douteuse et cet individu aurait pu aller devant la Cour de cassation, qui aurait statué sur la question de savoir si un domicile sous un pont ou sous une halle peut être considéré comme un domicile juridique.

3°) Inscription depuis 5 ans au rôle des contributions directes ou des prestations.

3ème condition d'inscription sur la liste électorale d'une commune : On peut, si on n'y a, ni domicile, ni résidence dans la commune, y être inscrit sur la liste électorale, à condition qu'on soit inscrit au rôle des contributions directes ou des prestations en nature de cette commune; mais à condition que cette inscription remonte à plus de cinq ans.

Il y a un point spécial, qui concerne la résidence des fonctionnaires : quand un fonctionnaire est désigné pour exercer ses fonctions dans une certaine commune, il peut y être inscrit immédiatement sur la liste électorale, sans avoir à attendre qu'il y ait une résidence de six mois.

Enfin 3ème condition pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune : inscription au rôle d'une des contributions directes, et il faut que cette inscription dure depuis cinq ans, de façon à éviter ce que l'on appelle les escouades volantes d'électeurs.

Avant 1913 il suffisait, pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale d'une commune, d'acquérir à temps une valeur imposable quelconque dans cette commune. Il s'était produit alors le fait suivant : un parti est sûr d'avoir la majorité dans une circonscription et une grosse majorité de plusieurs centaines de voix; dans la circonscription immédiatement voisine le parti a besoin de 300 voix. 300 électeurs achètent dans la circonscription voisine un terrain de 2 mètres carrés, valant 1 franc et ils sont tous imposables pour une portion infinitésimale de centime, mais ils sont imposables et ils peuvent être inscrits sur la liste électorale. Avec ce système, on pouvait se transporter dans n'importe quelle commune pour y exercer le droit de vote, changer la majorité et fausser le sens du scrutin. C'est dans ces conditions qu'on a décidé qu'il fallait l'inscription pendant cinq ans. Les fraudes deviennent donc beaucoup plus

Source : BIU Cujas

difficiles, parce qu'il est difficile en matière politique de prévoir ce qui se passera dans cinq ans.

Cette inscription au rôle des contributions peut donner des titres à l'inscription sur la liste électorale à l'infini. Supposons quelqu'un qui ait un magasin à succursales multiples, il sera inscrit pour la patente à plusieurs endroits; supposons qu'un homme ait son cabinet d'avocat à Paris, qu'il habite Saint-Cloud, qu'il ait une propriété en Provence et qu'il ait hérité d'une autre propriété en Franche-Comté : il a quatre titres à être inscrit sur la liste électorale. Un même individu par conséquent peut choisir entre 7, 8, 10 communes.

On ne peut être inscrit que sur une liste électorale.

Mais choisir, cela veut dire qu'on ne peut être inscrit que sur une seule liste électorale. "Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales", art. 1er de la loi du 29 juillet 1913.

C'est un délit de demander et d'obtenir son inscription sur plusieurs listes électorales. Le délit consiste à demander l'inscription sur plusieurs listes électorales, parce que c'est alors que se manifeste l'intention de fraude. Mais si les autorités auxquelles on demande l'inscription refusent cette inscription, il n'y a plus délit. Par conséquent, c'est un élément étranger à l'intention du fraudeur, qui fait qu'il y a ou qu'il n'y a pas délit.

C'est un délit de profiter des inscriptions multiples.

2° - C'est un délit de profiter d'inscriptions multiples. On peut être inscrit, sans l'avoir demandé, sur plusieurs listes électorales : on peut être inscrit sur la liste de son domicile d'origine, on peut rester inscrit sur la liste d'un autre domicile que l'on a eu dans sa vie, ou à l'endroit où l'on a eu une résidence de six mois, à l'endroit où l'on est fonctionnaire. Le fait des inscriptions multiples est extrêmement fréquent; notamment on peut dire qu'il y a une multitude d'électeurs parisiens qui sont en même temps inscrits dans leur domicile d'origine. C'est un délit de profiter de ces inscriptions multiples.

Mais ce qui est plus difficile c'est de déterminer quand il y a le fait de profiter d'une inscription multiple. Autrefois on discutait. Est-ce que c'est un délit de voter pour le député à Paris, pour le conseil municipal en province ? C'est une question qui n'est pas prévue par le législateur.

C'est certainement un délit de voter le même jour pour une élection du même genre dans plusieurs communes. Par exemple, à Paris il y a beaucoup d'inscriptions multiples, il y a des gens qui sont inscrits dans le quartier de leurs affaires : Madeleine,

Source : BIU Cujas

Bourse, Saint-Georges, etc... puis qui sont inscrits dans le quartier de leur appartement, ils pourraient passer dans cinq ou six bureaux de vote le même jour et voter partout. C'est un délit incontestablement.

On se demandait si c'est un délit de voter pour le premier tour à Paris, pour le second tour à Orléans par exemple. Il y avait une jurisprudence qui répondait affirmativement parce que c'est la même élection en deux tours. Mais s'il y a une élection pour le renouvellement complet de la Chambre des Députés et une élection partielle par suite de décès ou de démission? On se demandait s'il y avait délit car il n'y a aucun texte.

Maintenant nous avons un arrêt de la Cour de cassation, du 27 décembre 1929, portant par application de la loi du 29 juillet 1913 la double règle suivante : 1° on n'a qu'un seul domicile électoral. Si on est inscrit sur plusieurs listes et qu'on ait une fois accompli son devoir électoral dans une commune, on est attaché à cette commune, à moins qu'on ne se fasse rayer dans cette commune pour aller dans une autre. La Cour de cassation applique l'art. 12 de la loi du 29 juillet 1913, qui punit tout individu qui se rend coupable de manoeuvres tendant à changer le résultat de l'élection. C'est bien vague pour punir un individu. Pourtant nous avons maintenant cette règle extrêmement générale : Il est défendu de profiter à un moment quelconque, pour des élections quelconques, de l'inscription sur plusieurs listes.

Il faut, à ce point de vue, voir l'importance, pour la sincérité du scrutin de listes électorales sincèrement établies, l'importance de cette revision périodique. Il y a, à peu près sur toutes les listes électorales, surtout dans les grandes villes, un nombre d'individus qui sont inscrits et qui ne votent jamais, pour une grande quantité d'entre eux parce qu'ils sont morts. De même il y a ceux qui sont partis et qui prétendent garder leur domicile d'origine. Il y a à ce sujet des incidents permanents.

D'après l'art. 4 de la loi du 7 juillet 1874 : "Tout électeur pourra prendre communication et copie de la liste électorale," mais cela est très difficile à organiser pratiquement : dans une commune, on a une liste électorale ou deux; s'il y a 500 individus qui arrivent en même temps et demandent à copier la liste électorale, cela devient impossible.

Conséquences de l'inscription sur la liste électo-

Conséquences de l'inscription sur la liste électorale : 1°) Tout individu inscrit sur la liste électorale doit être admis à voter même s'il sait que Un Tel, qui se présente pour voter a été condamné et

Source : BIU Cujas

fale.
Tout individu inscrit doit être admis à voter.

subi une condamnation, qui le prive du droit électoral; le bureau doit prendre son vote, parce que le bureau doit prendre le vote de tout individu inscrit sur la liste électorale. Si une personne qui a voté ce matin dans la ville d'à côté vient cet après-midi voter dans une commune de banlieue le bureau doit prendre le vote régulier. Il appartient ensuite aux juges de l'élection de savoir si ces votes irréguliers ont faussé les résultats définitifs de l'élection.

C'est un délit de profiter d'une inscription irrégulière.

2°) C'est un délit de profiter d'une inscription irrégulière.

Cas dans lesquels on peut voter, quoique non inscrit.

3°) On peut voter, quoique non inscrit, si l'on est dans l'une des situations suivantes : porteur d'une décision de juge de paix ordonnant l'inscription, porteur d'un arrêt de cassation annulant un jugement de radiation. Mais on ne peut pas voter si l'on n'est pas inscrit et si l'on est simplement porteur d'une opposition à un jugement par défaut, parce que le bureau aurait à faire dans ce cas des vérifications trop difficiles.

Individus inscrits sur la liste électorale, qui ne peuvent pas voter.

4°) Il y a des individus inscrits sur la liste électorale et qui ne peuvent pas voter : ce sont des individus, qui se trouvent dans des situations de fait, qui peuvent cesser d'un moment à l'autre.

Les militaires en activité de service.

a) Ce sont d'abord les militaires en activité de service. Ici c'est la grande question du vote des militaires. Les militaires sont inscrits sur la liste électorale, parce qu'on considère que la liste électorale est une liste d'honorabilité minima, sur laquelle doivent être inscrits tous les citoyens qui n'ont pas subi de condamnation. Mais surtout ils sont inscrits sur la liste électorale, parce que la situation militaire peut toujours cesser d'un moment à l'autre et qu'au lendemain de leur libération et avant la confection de la nouvelle liste électorale, il peut y avoir des élections auxquelles ils seront appelés à participer. D'autre part, les militaires en congé de plus de trente jours peuvent voter; il faut donc qu'ils soient inscrits sur la liste électorale.

Ceci amènerait à étudier la question de savoir quels sont les motifs de cette interdiction adressée aux militaires. Ce sont des motifs de discipline militaire. Nous avons eu à plusieurs reprises, notamment sous la République de 1848 et sous le Second Empire, et aussi sous le Premier Empire, au point de vue des plébiscites, l'intervention des militaires dans les listes électorales. Ce ne fut jamais très heureux. Nous avons eu des sergents injuriant leur colonel : d'une part ils exerçaient leur droit de citoyen, et d'autre part, ils ne respectaient pas la discipline

Source : BIU Cujas

militaire.

On a craint aussi les abus de la discipline : Lorsque Bonaparte voulut se faire nommer Empereur, un colonel rassembla son régiment et lui tint le discours suivant : "Le vote est libre, absolument libre, mais celui qui vote contre, je le fais fusiller à la tête du régiment". En 1852, il y a une urne "Oui", une urne "Non". C'est le colonel qui préside; il met son képi sur l'urne "Non" et il dit : "Le vote est libre, mais malheur à celui qui touchera à mon képi".

Le vote des militaires avait lieu sous la Restauration, parce qu'il n'y avait que 75.000 électeurs et que les militaires qui pouvaient voter payaient 300 francs d'impositions directes; ils n'étaient pas bien dangereux pour la discipline.

C'est une objection contre le vote des femmes : nous avons l'objection dite de "la femme du gendarme". Si les femmes votent, le jour de l'élection le gendarme ne vote pas,parce qu'il est militaire et la femme du gendarme va voter. C'est une objection décisive pour une assemblée populaire, même pour une assemblée législative, parce que dans les assemblées quelconques ce ne sont pas les raisonnements qui comptent, ce sont les formules. Toutes les tentatives pour organiser la sincérité du scrutin se sont heurtées à un mot de Waldeck Rousseau : "Vous organisez la bataille autour de l'urne".

Les individus internés dans un établissement d'aliénés.

b) Les individus internés dans les établissement d'aliénés. L'interdit n'a pas la jouissance du droit électoral, il ne peut pas être inscrit. Mais l'interdiction, c'est-à-dire la privation de l'exercice des droits civils résulte d'une décision du tribunal de première instance, prononcée contre les individus en état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur. Cette décision a pour but de protéger le patrimoine; mais s'il n'y a pas de patrimoine, il n'y a pas d'interdiction. Il y a environ 5 à 600 interdictions par an, et il y a 130.000 individus internés dans les établissements d'aliénés.

Il y a donc des individus aliénés et non interdits, qui sont dans une situation juridique un peu particulière. Dernièrement la Cour de cassation a décidé qu'un individu interné pouvait faire un acte de la vie civile si, à ce moment-là, il était dans un moment de clarté.

Au contraire, l'individu régulièrement interné dans un établissement d'aliénés ne peut pas voter. Ce n'est pas parce qu'il est aliéné, c'est parce qu'il est interné. On ne peut pas faire conduire tous ces individus par des gardiens et les faire voter

Source : BIU Cujas

sous leur surveillance. L'aliéné qui s'évade ne peut pas voter.

On voit la grosse différence entre l'aliéné interné et le gâteux. Le gâteux interné dans un établissement de gâteux vote. Les gâteux, les incurables, les idiots internés dans les asiles votent, tandis que l'aliéné ne peut pas voter, même si matériellement il se présente à la salle de vote. Ce sont des nüances extrêmement difficiles.

Les détenus.

c) Ne peuvent pas voter, quoique inscrits sur la liste électorale, les individus qui sont en prison, les détenus. On ne leur donne pas un congé pour aller voter et si le directeur de la prison, bienveillant, leur donnait la permission, ils ne pourraient pas voter quoique inscrits.

On voit l'objection analogue à celle qui concerne les aliénés : puisqu'il a été détenu il est condamné et s'il est condamné il n'a pas la jouissance du droit de vote. Mais il y a toute une série de condamnations, qui ne donnent pas lieu à la privation du droit de vote.

Le détenu ne peut pas être électeur, mais il peut être élu et à plusieurs reprises, dans notre histoire, nous avons eu le cas d'individus qui ont été élus, alors qu'ils étaient en prison : Gérault Richard, qui avait été condamné pour outrages à Casimir Périer, par exemple. Aux dernières élections, des communistes qui étaient en prison ont été élus députés, l'un a été élu conseiller municipal et personne n'a jamais su où il était.

De même les accusés contumaces, c'est-à-dire les individus qui sont poursuivis devant la Cour d'assises et qui sont en fuite, ceux-là non plus ne peuvent pas venir voter.

Voilà l'étude du corps électoral, du souverain : qui est électeur, qui peut exercer le droit de vote.

Le scrutin
ou manière dont s'exerce le vote.

Le vote.

Nous passons maintenant à un ordre d'idées où les considérations juridiques sont rares, dont l'intérêt est d'ailleurs limité, mais qu'il faut cependant connaître, c'est le domaine du scrutin. Après le droit de suffrage, on étudie le vote.

La question de l'organisation du suffrage.

La question de l'organisation du suffrage est une question politiquement intéressante et la manière dont est exercé le droit qui appartient à ces individus que l'on vient de déterminer est très souvent

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

tout à fait différente suivant l'organisation.

Voilà, par exemple, le suffrage universel. Il nous semble qu'avec le suffrage universel nous avons un système qui est partout le même, donnant partout des résultats identiques. C'est faux. Par exemple, en Angleterre nous avons un scrutin individuel nominal majoritaire et au premier tour de scrutin est élu l'individu qui a obtenu plus de voix que son concurrent le plus favorisé. En Angleterre, s'il y a par exemple 10 électeurs, qu'un candidat ait obtenu 4, l'autre 3, l'autre 3, celui qui a obtenu 4 voix est élu au premier tour.

Au contraire, en France, nous avons le suffrage uninominal à deux tours, qui donne des résultats tout à fait différents de ce que donnerait le vote à un seul tour, parce qu'au second tour il y a alliance entre certains partis. De sorte qu'il arrive très fréquemment qu'au premier tour de scrutin un individu arrive avec 3, 4.000 voix de plus que son concurrent le plus favorisé et qu'au second tour de scrutin cet individu se trouve battu, certains concurrents s'étant désistés en faveur d'un autre.

C'est une question actuelle; si les Chambres adoptaient le système anglais, il y aurait quelque chose de changé. Et cependant il n'est pas tout à fait sûr que le scrutin à un seul tour changerait les résultats, car l'entente qui se fait après le premier tour pourrait se faire par négociations avant le premier tour. Communistes et socialistes pourraient dire: Dans telle circonscription ce sera un socialiste, là un communiste, là un radical; alors le modéré serait encore battu. Mais ce serait beaucoup plus difficile, parce qu'il y a beaucoup de partis, qui présentent des candidats non en vue du succès de leurs candidats, mais pour la propagande de leur idée. Et on voit qu'à chaque consultation le nombre des voix augmente.

C'est ainsi que les socialistes en 1876 présentent quelques candidats et n'ont pas un élu; en 1881, ils ont 3 ou 4 élus; en 1893, il se forme un groupe au Parlement. Il en est de même pour les communistes : combien de communistes se sont présentés dans des campagnes sachant qu'ils auraient 60, 70 voix, qu'ils ne seront pas élus, ils font la propagande de leurs idées; à un autre scrutin ils auront 1.000 voix et à un autre ils seront élus.

D'ailleurs, depuis qu'il y a des assemblées, depuis qu'il y a des luttes politiques, il y a des partis qui s'insèrent par l'extrême gauche : la gauche de la Constituante était la droite à la Convention; et il y a un courant qui va de l'extrême gauche à

Source : BIU Cujas

l'extrême droite et à l'extrême droite c'est le cimetière des partis morts.

Tout de même l'organisation du scrutin aboutit à des résultats différents : là les femmes votent, là elles ne votent pas; dans certains pays, il y a la représentation proportionnelle, dans d'autres pays c'est la représentation majoritaire. La représentation proportionnelle est le système, qui donne à chaque parti un nombre de sièges proportionnel à l'importance des suffrages obtenus; par exemple il y a 5 sièges à pourvoir, 5 partis qui ont obtenu chacun 10.000 voix, chaque parti aura un siège. Au contraire, avec le système majoritaire c'est le parti qui a la majorité absolue au premier tour et la majorité relative au second, qui emporte tous les sièges. Les deux systèmes donnent, par conséquent, des chambres différentes.

Donc le suffrage universel, suivant la manière dont il est organisé, aboutit à des résultats absolument différents.

Nous allons étudier rapidement le scrutin en lui-même et les règles qui sont applicables à la Chambre des Députés, mais qui sont applicables également pour le conseil municipal, le conseil d'arrondissement et le conseil général, bref pour toutes les élections au suffrage universel; lorsqu'il y aura des nuances, on les indiquera.

Vote direct.

Le vote est direct.

Dans le droit public français actuel, le vote est direct, non à plusieurs degrés. Cela veut dire que les individus investis du droit de suffrage désignent d'eux-mêmes, et sans intermédiaire l'individu qui doit exercer la fonction publique à laquelle il s'agit de pourvoir. Tous les citoyens inscrits sur la liste électorale vont voter pour Dupont ou Durand, candidat à la députation : voilà le vote direct.

Vote indirect : Les individus investis du droit de suffrage ne vont pas désigner eux-mêmes le candidat à la fonction publique : ils vont choisir un certain nombre d'électeurs qui, eux, seront chargés de désigner le candidat.

Le suffrage indirect sous la Révolution.

Pendant toute la Révolution, le suffrage a été indirect; les électeurs pour l'Assemblée législative formaient des assemblées électorales, qui se réunissaient au chef-lieu de district ou au chef-lieu de département et qui nommaient les évêques, les curés, les juges, les administrateurs de département ou de district.

Source : BIU Cujas

Dans la constitution du 4 novembre 1848, le Président de la République était élu au suffrage direct, c'est-à-dire que les électeurs ont mis dans l'urne le bulletin "Bonaparte". Au contraire, aux Etats-Unis, les citoyens ne votent pas pour Roosevelt ou pour Coolidge : les électeurs choisissent un certain nombre d'entre eux, égal à la représentation du pays au Congrès de Washington et ce sont ces électeurs qui désignent le Président des Etats-Unis.

Le suffrage indirect ne donne pas ce qu'il promet,

Quelle est l'argumentation ? On dit que le suffrage indirect est un suffrage filtre, par lequel on arrive au recrutement de l'élite à choisir les meilleurs au sommet par les meilleurs au second degré.

Tout cela c'est vrai théoriquement; pratiquement les assemblées électorales ont joué un très mauvais rôle pendant toute la Révolution, parce qu'on ne désignait pas les électeurs du second degré à propos d'une élection déterminée; une fois tous les deux ans on désignait les électeurs, de sorte qu'il y avait là des individus, qui se prenaient pour quelque chose, et qui n'étaient rien en réalité; mais du moment qu'ils avaient franchi le premier degré de la vie politique, ils étaient pleins d'ambition, pleins de turbulence et on les rend souvent responsables de la mauvaise direction qu'a prise la Révolution.

Il faut connaître cette expression : le suffrage à plusieurs degrés est un suffrage filtre, une sélection progressive des élus. Mais tout cela c'est de la phraséologie, des concepts, il ne faut pas vivre dans des concepts, ni en matière de politique nationale, ni en matière de politique internationale, il faut vivre dans des idées. Or, nous avons deux pôles : l'Assemblée nationale de 1871, celle qui a fait la constitution, qui nous régit aujourd'hui, composée d'hommes pleins de mérites et de talents, qui avaient été élus au suffrage direct, et par contre l'Assemblée législative, qui a été la plus mauvaise assemblée que nous ayons connue, et la Convention, qui a bien commis aussi quelques fautes, qui étaient des assemblées à deux degrés.

Nous avons une réglementation spéciale pour le Sénat. Le Sénat n'est pas élu à proprement parler au suffrage indirect, parce que le suffrage indirect suppose que quand il y a lieu de pourvoir à une élection, on désigne un électeur, qui sera chargé de désigner la personnalité apte à remplir la fonction envisagée. Pour le Sénat, cela n'existe qu'à un certain degré, qu'on va indiquer.

Le Sénat est élu par les notabilités du suffrage universel, c'est-à-dire par des gens en place, qui

Source : BIU Cujas

occupent une fonction élective. Ce sont, dans chaque département, les députés de ce département, les conseillers généraux du département, les conseillers d'arrondissement, et enfin des délégués élus par les conseils municipaux. De sorte que les sénateurs, s'ils étaient élus à plusieurs degrés, seraient élus au second degré par les députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement, et au troisième degré par les délégués des conseils municipaux, élus au premier degré par les électeurs du conseil municipal, au second degré par le conseil municipal, et au 3ème degré par les délégués du conseil municipal, qui élisent les sénateurs.

Liberté du vote.

2°) Le vote est libre.

Second point : dans la procédure du scrutin, le vote est libre, c'est-à-dire que la loi prend un certain nombre de précautions pour que le vote soit libre. Quelles sont ces précautions ?

1° - Pour que le vote soit libre, il faut qu'il soit réfléchi, et ceci est mis en oeuvre par les règles sur la période électorale :

La période électorale.

a) Les électeurs doivent être avertis à temps pour avoir le droit d'exercer leur choix. Le législateur et la constitution prennent des précautions pour que les électeurs ne soient pas convoqués pour voter quatre jours après par exemple. Il y a une période électorale pour la Chambre, il y a une période électorale pour le Sénat, il y a une période électorale pour le conseil général, pour le conseil d'arrondissement, pour le conseil municipal. Les électeurs sont avertis un mois, 15 jours, 20 jours avant qu'ils doivent émettre leur vote. Voilà le principe de la campagne électorale.

b) Au cours de cette campagne électorale, les candidats doivent avoir toute liberté pour faire connaître leur programme, leur personnalité. Il y a des applications de cette idée, qui ont disparu par suite des progrès du droit de réunion. Par exemple, antérieurement à la loi de 1907 sur le droit de réunion, il fallait faire en temps normal une déclaration 24 heures à l'avance. Ce n'était pas possible pour les périodes électorales, aussi il suffisait de faire la déclaration le jour même où on devait faire la réunion électorale. Maintenant, d'après la législation en vigueur - la loi de 1907 - on peut tenir une réunion sans déclaration.

Il y a quelque chose d'un peu surprenant dans les décrets-lois sur les réunions, qui disent que les

Source : BIU Cujas

attroupements sur la voie publique sont interdits, que les manifestations sont interdites, que si on veut faire une manifestation, il faut en avertir l'autorité et que le préfet peut interdire ces manifestations. D'après le texte, ce serait applicable aux manifestations sur la voie publique, qui sont dans tous les pays libres une simple manifestation de la liberté publique. Mais la pratique administrative est en train d'appliquer cette possibilité d'interdiction aux simples réunions dans un local clos et couvert. Par conséquent, nous ne savons plus où nous allons.

Nous avons encore une faveur fiscale, en ce sens que pendant la période électorale les affiches des candidats sont dispensées du timbre. Sur les affiches ordinaires, il y a, soit un timbre mobile qui a été oblitéré, soit un timbre immobile, à tel ou tel tarif, qui a été apposé par l'administration de l'enregistrement des domaines et du timbre. Les affiches sont donc faites sur papier timbre, ce que l'on appelle un timbre de dimension, c'est-à-dire un timbre qui varie avec la grandeur de l'affiche.

Pendant la période électorale, les affiches de candidats sont dispensées du timbre. On peut afficher avant la période électorale, mais alors il faut mettre le timbre. De même, il y a un usage qui consiste, après la consultation des électeurs, à les remercier, très chaudement si on a été battu, et moins chaudement si on a été élu; ces remerciements post-électoraux sont soumis au timbre.

Il y a d'ailleurs de ce fait, des abus qui tiennent à ce qu'en France, à la différence de ce qui se passe en Angleterre, les candidatures n'ont pas besoin d'être sérieuses. En Angleterre, la candidature doit être sérieuse, en ce sens qu'il faut déposer une caution représentant 15 ou 20.000 frs. Si on n'a pas le 1/8 des suffrages exprimés, la caution est confisquée.

Protection de l'électeur contre la pression du gouvernement et des particuliers.

2° - La loi cherche à protéger l'électeur contre la pression du gouvernement et des particuliers.

a) Dans cet ordre d'idées, la loi prohibe tout agissement de nature à laisser croire qu'une candidature est officielle; la loi punit, par exemple, la distribution des bulletins par les agents de l'autorité. Pratiquement on ne peut pas faire distribuer les bulletins par le garde champêtre dans les campagnes, ce serait un délit.

En outre, interdiction de l'emploi de l'écriture noire sur du papier blanc. L'affiche blanche à l'encre noire est réservée aux affiches de l'autorité. Il en a été différemment, notamment sous le Second Empire : il y avait le candidat de l'Empereur, qui avait

Source : BIU Cujas

le privilège de l'affiche blanche. De même, au lendemain du 16 mai 1877, les candidats du Maréchal de Mac-Mahon avaient le droit à l'affiche blanche.

b) La loi du 1er mars 1914 punit les actes de violences, de menaces et de corruption.

Secret du vote.

Le vote est secret.

Voilà ce qu'on peut dire sur la liberté du vote, mais cette liberté est encore assurée par le secret du vote. Le vote est secret. Ici nous nous trouvons d'abord en présence d'une question de doctrine : est-ce que le vote doit être secret ? Le secret du vote consiste en ceci que chaque électeur doit voter dans des conditions telles que nulle autre personne ne puisse connaître son vote. Or il y a des gens qui disent que le citoyen conscient, le citoyen digne, le citoyen courageux ne doit pas avoir le droit de se cacher, lorsqu'il exerce son droit et lorsqu'il remplit son devoir.

Il est certain que dans le vote public, il y a un élément de haute moralité. C'était ce que disait Barrère à la Convention : On ne doit pas enlever au citoyen le droit d'être courageux. Appliquant cette pensée de Barrère, la Constitution montagnarde du 24 juin 1793 laissait à chaque citoyen le droit de voter d'après son choix : il pouvait voter publiquement, c'est-à-dire se présenter devant le bureau et dire : "Je vote pour Un Tel", ou bien, au contraire, il pouvait mettre un bulletin dans l'urne. Cette constitution du 24 juin 1793 n'a jamais été mise en application, elle a été votée par la Convention, promulguée au milieu des réjouissances populaires, mais n'a jamais été mise en application. Il est cependant évident que l'individu qui aurait refusé de voter publiquement aurait été pris pour un lâche et surtout pour un contre-révolutionnaire, ce qui était très dangereux à cette époque, puisque la sanction c'était la guillotine.

Donc, supériorité morale en faveur du vote public, supériorité pratique avec le vote secret : aucune responsabilité, l'électeur vote comme il lui plaît, même contre sa conscience, même contre ses opinions ouvertement avouées. Même il peut voter contre un contrat immoral, qu'il aurait passé : on donne 50 frs. à un électeur pour qu'il vote : sait-on jamais, avec le vote secret s'il aura gagné ses 50 frs. ou s'il ne les aura pas gagnés ?

On pourrait citer Cicéron, Bismarck, Montesquieu et tant d'autres, qui ont parlé en faveur du vote

Source : BIU Cujas

vote public, ou contre le vote public; il suffit d'avoir sur ce point des notions générales. Constatons simplement que la plupart des législations assurent le secret du vote, parce que le vote public facilite la pression. Autrefois, on parlait de la pression du patron, de la pression du bourgeois, de la pression du préfet, de la pression du curé, etc., aujourd'hui on parlerait de la pression du syndicat, de la pression des camarades, de la pression du comité. Alors, avec le vote public, aucune liberté du vote.

D'autre part, le vote public favorise la corruption. On est sûr, lorsqu'on a acheté un vote que le vote est bien dans le sens de l'achat. Le vote public établit une grande intimité entre l'électeur et l'élu. Enfin l'expérience montre que le vote public est l'occasion de tumultes, de batailles, etc...

Organisation du secret du vote. La réglementation du décret du 2 février 1852.

Le vote est donc secret, voilà le principe. Comment ce secret va-t-il être organisé ? C'est ici la réglementation du bulletin. Cette réglementation était autrefois comprise dans le décret réglementaire du 2 février 1852 et pour comprendre l'état de choses actuel, il faut un peu connaître ce qui se passait avec la réglementation du décret du 2 février : 1°) papier blanc, 2°) sans signe extérieur, 3°) remise du bulletin entre les mains du président.

Le bulletin blanc.

1° - Le papier blanc. - Louis Napoléon Bonaparte avait cru qu'il avait suffisamment assuré le secret du vote en disant que les bulletins de tous les candidats devraient être sur papier blanc, sans signe extérieur. On disait : le public ne saura pas, puisque tous les bulletins sont blancs, pour qui vote Tel ou Tel. Mais c'est tout à fait illusoire, attendu que cette qualification : papier blanc, suppose en réalité une infinité de nuances. Il y a du papier blanc, blanc de craie, il y a du papier blanc, blanc crème, il y a du papier blanc qui tourne au gris comme le papier des journaux, il y a du papier blanc glacé, il y a du papier blanc rugueux, il y a du papier blanc mince comme le papier à cigarettes, il y a du papier blanc qui touche au carton ou au bristol. Avec ce système de papier blanc, on reconnaissait tout de suite pour qui on votait.

Il y a aussi la question de la dimension, il y a le pliage du bulletin, il y a aussi l'impression en relief au verso. Donc le bulletin blanc ne donnait aucune espèce de garantie.

Le bulletin sans signe extérieur.

Alors, voulant augmenter ces garanties, le décret réglementaire du 2 février 1852 portait une seconde règle : le bulletin doit être sur papier blanc sans signe extérieur. Ceci donne lieu à beaucoup

Source : BIU Cujas

d'erreurs de la part d'électeurs de bonne foi, qui ne connaissent pas les subtilités des règles électorales. Si le bulletin est fait sur papier quadrillé : signe extérieur; si le bulletin est fait sur papier rayé : signe extérieur; s'il y a un trou d'épingle : signe extérieur; si le bulletin est déchiré dans quelque coin : signe extérieur.

Donc deux règles : papier blanc, sans signe extérieur; ce sont encore les règles actuelles.

Remise entre les mains du président.

Le décret réglementaire du 2 février 1852 portait enfin la règle de la remise entre les mains du président. L'électeur arrivait et remettait son bulletin au maire et le maire mettait le bulletin dans l'urne. Ceci donnait lieu à une quantité d'abus, si bien que cette remise entre les mains du président a été supprimée.

Aujourd'hui, l'électeur met lui-même son bulletin dans l'urne.

Aujourd'hui, l'électeur met lui-même le bulletin dans l'urne et, en outre, une loi a ajouté l'enveloppe et le dispositif d'isolement ou isoloir.

Voici alors comment les choses se passent. Lorsqu'un citoyen vient exercer son droit de vote, il se présente d'abord devant le bureau, le bureau lui remet une enveloppe d'un type officiel, enveloppe portant le timbre officiel de la mairie ou de la préfecture. Muni de cette enveloppe, l'électeur va dans le dispositif d'isolement, qui est un paravent avec un rideau. Derrière ce rideau, il met son bulletin dans l'enveloppe et il revient voter.

Ce sont de très bonnes dispositions. On ne peut pas dire à un individu qu'on va le surveiller, il faut qu'il se cache pendant un moment; dans le dispositif d'isolement il peut faire ce qu'il veut.

Mais ces règles sont appliquées dans les villes ou dans les bourgades moyennes, elles ne le sont pas dans les petites communes.

Le vote de l'individu, qui n'est pas passé dans le dispositif d'isolement n'est pas un vote nul pour cela, mais s'il est démontré qu'il y a une grande quantité d'individus, qui ne sont pas passés dans le dispositif d'isolement, le juge de l'élection pourra considérer ce grand nombre de violations de la loi comme de nature à vicier l'élection et il l'annulera.

Le bulletin devrait être un bulletin officiel.

Avec cela le vote n'est pas secret, parce que nous n'avons pas un bulletin officiel. Chacun peut faire son bulletin comme il veut, et notamment le bulletin peut être manuscrit. Alors sur ce bulletin manuscrit on peut écrire tout ce que l'on veut : "Monsieur un Tel, marchand de bois et propriétaire";

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

marchand de bois et propriétaire, il l'est en réalité, ce n'est donc pas une fraude. Mais les gens viennent dire qu'on reconnaîtra leur bulletin, parce qu'ils ont mis : marchand de bois et propriétaire.

Autre manière : ils sont manuscrits; on peut donc les faire en écriture courante, en écriture anglaise comme on disait autrefois, ou bien en ronde, ou bien en gothique, ou bien on peut reconnaître l'écriture, ou bien on peut faire une série de bulletins en belle ronde. Le vote n'est donc pas complètement secret.

Il est secret en Belgique par le bulletin officiel : chaque électeur reçoit un bulletin, sur lequel sont inscrits les noms des candidats. Si on veut voter pour une liste, avec un crayon, qui se trouve dans le dispositif d'isolement (attaché par une ficelle), on noircit ce qu'on appelle la case de tête, c'est-à-dire le rond blanc de la case de tête; si on veut voter pour un candidat isolé, on noircit le rond blanc, qui se trouve dans la case en face du nom de chaque candidat. Il devient donc très difficile de frauder. Cependant il s'était produit une fraude, qui consistait en ceci : un parti s'arrangeait pour voler un bulletin; on remettait ce bulletin à un électeur, qui en allant voter recevait un autre bulletin, il mettait le bulletin que le parti lui avait donné au bureau, et le parti avait ainsi un autre bulletin, qu'il pouvait remettre à un autre électeur, et ainsi de suite. On appelait cette fraude la fraude du "bulletin baladeur".

Comment les bulletins vont-ils être remis et comptés ?

Réception des bulletins. Le bureau de vote.

La réception des bulletins se fait sous le contrôle du public.

Qui reçoit les bulletins ? Le bureau, qui est composé normalement de six individus, mais la présence des six n'est pas obligatoire toute la journée.

Quels sont ces six ? Il faut distinguer ici, suivant qu'il s'agit de l'élection au conseil municipal ou des autres élections. S'il s'agit de l'élection au conseil municipal, il y a le maire président, puis les deux électeurs les plus jeunes et les deux électeurs les plus âgés se trouvant là au moment de l'ouverture du bureau. Ces cinq premiers personnages en élisent un sixième, qui est secrétaire, et qui est, en général, le secrétaire de la mairie. Voilà le bureau pour le conseil municipal.

Quant aux autres élections, le bureau est composé toujours du maire président, et ensuite des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, c'est-à-

Source : BIU Cujas

dire que parmi les conseillers municipaux viennent en tête ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

Les pouvoirs du bureau. La validité des bulletins.

Quels sont les pouvoirs du bureau ? Ils sont assez restreints, mais tout de même le bureau statue sur la validité des bulletins : il décide si le bulletin porte un signe extérieur, si le bulletin porte un signe de reconnaissance. Seulement, après avoir décidé sur la validité d'un bulletin de cette nature, le bureau doit annexer le bulletin au procès-verbal.

Les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats, ou infamantes, ou des mentions injurieuses ou infamantes pour des tiers n'entrent pas en compte pour le dépouillement du scrutin, dit la loi du 28 juillet 1913.

Le comptage des bulletins.

Comptage des bulletins : le décret réglementaire de 1852, art. 127, portait sur ce point un certain nombre de règles, qui ont été développées et amplifiées par la loi du 26 juillet 1913. Les règles générales sont les suivantes : le comptage doit se faire sous les yeux des électeurs, qui doivent pouvoir circuler autour des tables, où l'on compte les bulletins.

Dans les petites communes, où il y a moins de cent électeurs, c'est le bureau qui compte, et ici se produisent les abus que l'on devine, attendu que dans les communes rurales, il faut toujours être bien avec son voisin, dont on a toujours besoin, il ne faut jamais se brouiller avec lui, ni avec le maire, dont on a besoin. Alors le maire fait pratiquement ce qu'il veut.

Les règles sur les scrutateurs.

Ce qu'a apporté de nouveau la loi de 1913 c'est l'ensemble des règles sur les scrutateurs. Chaque parti, chaque liste peut désigner des scrutateurs et ceci suppose évidemment une certaine bonne volonté, parce que s'il y a vingt listes chaque liste ne peut pas avoir un scrutateur. Enfin, pratiquement, au moment où le scrutin va se clore, les partis font parvenir au bureau des propositions pour les scrutateurs et il faut les répartir autour des tables, de façon à ce qu'une table n'appartienne jamais au même parti.

Il y a quatre scrutateurs par table. A chaque table un scrutateur extrait le bulletin de chaque enveloppe, le passe déployé au scrutateur suivant, celui-ci le lit à haute voix et il y a deux scrutateurs qui comptent sur des bulletins ou sur des listes préparées à l'avance.

La proclamation du résultat doit être faite immédiatement, autrement toutes les fraudes seraient possibles, c'est-à-dire qu'on dit : "Un Tel a obtenu

Source : BIU Cujas

tant de voix".

S'il s'agit des élections municipales, le bureau, s'il est unique dans la commune, proclame en même temps : Tels et tels conseillers municipaux.

Mais pour les élections à la Chambre des Députés, chaque bureau proclame le nombre de bulletins obtenus par chaque candidat, il ne peut pas proclamer un député. Cette proclamation du député se fera le mercredi qui suit le jour de l'élection à la préfecture, par la commission de recensement.

Les règles relatives à l'urne.

Les bulletins sont déposés dans une boîte que la loi appelle la boîte du scrutin, et que le langage politique ordinaire qualifie d'urne. Il y a certaines règles sur l'urne : elle doit avoir deux serrures différentes, une clé est conservée toute la journée par le président, une autre clé est confiée à l'un des membres du bureau.

En Italie, on a essayé pendant un certain temps l'urne en verre, c'est-à-dire une boîte, dont les parois étaient en verre, de sorte qu'on voit tomber les bulletins. Cela évite ce qui s'est produit quelquefois en France, à savoir qu'avant l'ouverture du scrutin, il y a déjà des bulletins dans l'urne.

Vote facultatif.

Le vote est facultatif.

Le vote est facultatif, cela veut dire que l'individu investi du droit de suffrage est libre de l'exercer ou de ne pas l'exercer : on peut voter ou ne pas voter. Est-ce que, en principe, il faut laisser le vote facultatif ?

D'abord, il faut indiquer une vieille tradition de la doctrine politique française. On prétend faire dominer toute cette controverse sur le caractère facultatif du vote par une solution préalable sur ce problème : est-ce que le vote est un droit ou un devoir, et il était autrefois d'usage de disserter longuement sur cette controverse, qui ne présente aucune espèce d'intérêt. Ce sera un devoir, si nous en faisons un devoir; ce sera un droit, si nous en faisons un droit. Il y a aussi des droits, qui sont en même temps des devoirs : vous avez le droit de faire le service militaire, et la preuve c'est que c'est un droit, dont vous pouvez être privé par une condamnation - mais c'est aussi une obligation. C'est un droit pour le père de famille d'élever ses enfants, c'est aussi un devoir. Par conséquent, cette controverse ne présente aucune espèce d'intérêt.

Est-ce un droit ou une fonction ? C'est un autre aspect. Il y a des fonctions, qui sont facultatives,

Source : BIU Cujas

il y a des fonctions qui sont obligatoires. Il est facultatif d'être député, personne n'est obligé d'être député; il est facultatif d'être huissier, personne n'est obligé d'être huissier. Mais, d'autre part, il est obligatoire d'être juré, dans certains cas d'être tuteur, d'être témoin, d'être soldat, etc.

1°) Peut-on, en droit, rendre le vote obligatoire ?

Peut-on, en droit, rendre le vote obligatoire ? La question ne se pose pas : il est d'intérêt social que nous rendions le vote obligatoire, nous rendrons le vote obligatoire. On dit : et la liberté des citoyens ? La liberté des citoyens doit se combiner avec l'intérêt public. Lorsque la guerre éclate, le citoyen est envoyé au front, sa liberté est supprimée. S'il y a un grand devoir à remplir, nous obligerons le citoyen à le remplir quel qu'il soit.

2°) Est-il opportun de rendre le vote obligatoire ?

La seconde question est celle-ci : Est-il opportun, en fait, de rendre le vote obligatoire ? Ici il faut bien voir comment la question se pose. Elle se pose différemment à droite et à gauche des assemblées. A droite, on veut le vote obligatoire parce que les bourgeois sont mous dans l'accomplissement de leurs devoirs civiques. C'est un fait. Tandis qu'à gauche on est ardent. Allez à la Chambre, ou regardez une photographie de la Chambre dans l'Illustration ou dans un autre journal illustré quelconque : Paris Soir, Paris Midi, etc.; que remarque-t-on ? A droite: personne, au centre : personne, à gauche les rangs serrés; tout le monde est entassé. Cela explique pourquoi les gens de droite et des centres veulent rendre le vote obligatoire, parce que s'il fait beau le dimanche, s'il y a une partie de chasse, de pêche à la ligne, les électeurs de droite ou du centre s'en iront et ne voteront pas, tandis que les passionnés d'extrême gauche surtout, seront là pour accomplir leur devoir.

Voilà l'intérêt. N'y en a-t-il pas d'autre ? Est-ce important au point de vue politique ? C'est extrêmement important; il n'y a qu'à regarder les résultats des scrutins; on voit en moyenne 20 % d'abstentions, 40 % dans certaines circonscriptions et dans certaines élections jusqu'à 50 % d'abstentions.

Mais dans toutes ces controverses constitutionnelles, pour les appeler par leur nom, il y a des intérêts politiques. Ces intérêts politiques, on leur donne un air de doctrine. Bismarck disait : Je commence par prendre, je trouve toujours un professeur de droit international, qui démontre que j'ai raison. C'est la même chose en matière politique; il y a des intérêts, il y a des passions, et alors on cherche une doctrine constitutionnelle.

Source : BIU Cujas

3°) Peut-on, en fait, rendre le vote obligatoire ?

La troisième question est plus délicate, c'est celle-ci : Est-ce qu'on peut rendre le vote obligatoire ? Bien entendu, on n'ira pas chercher l'électeur avec les gendarmes pour le mener au scrutin, ce n'est pas envisagé; par conséquent, il n'y a pas l'action directe de l'autorité publique sur le citoyen pour l'obliger à remplir sa fonction. Il y a une quantité de cas, où on peut, en payant l'amende, ou en payant la prison, se soustraire à l'obligation légale, il faut donc chercher des moyens de coercition indirects. Et ici, au lieu de discuter dans le vide, il vaut mieux considérer l'excellente expérience, qui a eu lieu en Belgique.

Le vote obligatoire en Belgique.

En Belgique, jusqu'en 1893, existait un vote censitaire : pour être électeur, il fallait payer 40 florins d'impôts. Mais ces électeurs censitaires étaient des électeurs singulièrement difficiles : il fallait aller les chercher en voiture, il fallait les faire déjeuner et dîner, il fallait les emmener, non pas au cinéma qui n'existait pas, mais au théâtre ou au café; les députés se ruinaient. Alors ils établissent, en 1893, le suffrage universel inégal. Les députés se sont dit : Si avec le suffrage universel, nous continuons les moeurs du suffrage censitaire, personne ne pourra y tenir; nous allons tourner la question en les forçant à venir voter par des pénalités.

Quelles sont ces pénalités ? Il y a une échelle!

Première abstention : on est obligé de venir comparaître devant le juge de paix, qui vous inflige une réprimande. Cela paraît comique, au premier abord, seulement ce qui est désagréable, c'est : 1° qu'il faut y aller, ou bien on est puni gravement; et 2° c'est de comparaître devant un monsieur, qui vous fait des admonestations et auquel on ne peut pas dire: "Allez vous promener", parce que si on le faisait, comme c'est un magistrat dans l'exercice de ses fonctions, on serait puni.

Deuxième abstention : une petite amende de 3 frs. 5 frs. Il y avait une proposition devant la Chambre des Députés française, qui était beaucoup plus grave, qui réglait l'amende sur les impôts; par exemple, 40 % de l'impôt sur le revenu, ou bien 20 % sur les impôts cédulaires. Amendes variées, suivant la situation sociale.

A la troisième abstention en Belgique : radiation de la liste électorale, impossibilité de recevoir aucune fonction de l'Etat, de la province ou de la commune, et impossibilité également de recevoir aucune distinction honorifique.

Source : BIU Cujas

Egalement ici il est facile d'ironiser, comme l'a fait un critique, qui incarnait le bon sens, il y a déjà 35 ou 40 ans, Francisque Sarcey; c'était le Clément Vautel d'alors, il faisait de petites chroniques, où il exprimait l'opinion de l'homme dans la rue. Il disait : "Je ne fume pas, vous m'offrez une boîte de cigares pour que je prenne un cigare, je n'en prends pas. Vous me l'offrez une seconde fois, je n'en prends pas. Une troisième fois, je n'en prends pas. Vous fermez la boîte et vous dites : Vous voilà bien puni, je ne vous en offrirai plus jamais".

L'argument est intéressant pour une réunion publique ou pour une assemblée; en réalité, il n'est pas vrai. On veut bien ne pas voter, on veut bien ne pas exercer son droit, mais il est toujours désagréable d'être rayé de la liste, où sont les bons citoyens. La preuve c'est que les abstentions, qui sont très considérables en France, tombent en Belgique à un chiffre tout à fait dérisoire, d'environ 3 à 4 %; tandis que dans certains départements français, comme le Var, les abstentions arrivent jusqu'à 40 %. Donc, il n'y aurait aucun inconvénient, à condition que les pénalités soient faibles, à un système de vote obligatoire.

Il y a un autre avantage. On croit avoir indiqué la difficulté qu'il y a à bien tenir les listes électorales, et surtout à en effacer des gens, dont on ne sait pas ce qu'ils sont devenus, s'ils sont inscrits ailleurs, s'ils sont morts, s'ils ont disparu. A Marseille, des milliers d'individus (dont beaucoup sont morts) sont maintenus sur la liste et le maire peut dire avec bonne foi : "Après tout, je ne sais pas s'ils reviendront à Marseille ou s'ils n'y reviendront pas". Ces individus restent sur la liste électorale, où notre système permet la fraude. Avec la sanction au bout de trois abstentions, les listes sont purgées de cette indésirable séquelle de gens qu'on ne voit jamais.

Vote facilité.

Le vote est facilité.

Seconde idée, très voisine de la précédente : le vote est facilité, pour éviter les abstentions. Est-ce qu'il faut faciliter le vote ? Il y a des auteurs, qui considèrent cette idée comme un paradoxe et qui disent : il ne faut pas faciliter le vote, parce que les citoyens n'attachent aucune importance à une fonction qu'ils exercent trop facilement. C'est faux. Si on vous fait voter au chef-lieu du département, s'il faut vous transporter à 50 ou 60 kilomè-

Source : BIU Cujas

tres, on n'attachera pas plus de prix au droit de vote et il n'y aura qu'une minorité qui ira voter. Il est donc incontestable que le vote doit être facilité.

1°) Quant au lieu du vote.

Il est facilité : 1° quant au lieu du vote. Il faut, suivant l'expression consacrée : rapprocher l'urne de l'électeur. Il y a actuellement le vote par commune : en principe, il y a au moins un bureau de vote dans chaque commune. Si le nombre des électeurs l'exige, il y a des sections de vote, c'est-à-dire que le préfet divise une commune en groupes, qui voteront à un endroit déterminé.

La section de vote n'a aucune importance juridique : c'est un endroit où matériellement on dépose les votes. Par exemple, les individus de ce quartier voteront à l'école de la rue Cujas, ensuite tous les votes seront centralisés à la mairie; les habitants d'un autre quartier voteront dans une autre école : les électeurs qui habitent au Jardin des Plantes ne viendront pas voter rue Cujas. C'est une division purement matérielle.

Il ne faut pas confondre la section de vote avec la section électorale, qui est la division de chaque commune en un certain nombre de groupes, qui éliront chacun un certain nombre de conseillers municipaux. On peut avoir des sections de vote dans une grande ville comme Toulouse ou Bordeaux et que dans chaque commune on vote pour 3, 4 conseillers municipaux, tandis que la section électorale est autre. Il y a aussi la section de commune, qui est une autre division.

Donc le vote par commune. Cela n'est pas allé tout seul. Pendant la Révolution, on votait au chef-lieu de canton; c'est quelquefois assez gênant, parce qu'il y a de tels cantons, où il faut faire 12 et 13 kilomètres pour aller au chef-lieu. Sous la Restauration, d'après la loi de 1817, on votait au chef-lieu du département. D'après la loi électorale de 1830, la loi du double vote, on votait à l'arrondissement, seulement les plus imposés votaient au chef-lieu du département. Sous la Monarchie de Juillet, on votait à l'arrondissement. La constitution de 1848 faisait voter au chef-lieu de canton.

Le vote à la commune est apparu avec le prince-président : c'est le fameux décret organique du 2 février 1852, qui a établi le vote à la commune. C'était un acte politique de la part de Louis-Napoléon Bonaparte, acte politique, qui lui a réussi, puisque les ruraux, les habitants des campagnes ont soutenu le régime du Second Empire.

Source : BIU Cujas

L'inconvénient, on le devine tout de suite, c'est qu'il y a dans les communes une organisation imparfaite du secret et de la sincérité du vote. Sous le Second Empire, beaucoup de communes n'avaient pas la boîte du scrutin; on votait dans une soupière, dans un chapeau; par conséquent, très peu de garanties.

Puis nous sommes sous le régime de l'uniformité, aussi dans toutes les communes on ouvre le scrutin à 8 heures du matin pour le fermer à 6 heures du soir. On peut alors s'imaginer ce qui se passe dans une petite commune de 50 à 60 habitants : le maire est tout seul devant son urne, et il est exposé à toutes sortes de tentations.

Nous avons donc une organisation excellente, mais qui a des inconvénients.

En ce qui concerne les inconvénients du vote au chef-lieu de canton, on disait : 1° voyage pénible; 2° vote impossible pour ceux qui ont une fonction qui ne leur permet pas de faire ce voyage; 3° les villages sont abandonnés par tous les hommes, il en résulte des brigandages.

Sous le Second Empire, il y avait quelque chose de particulier : chacun ne pouvait pas, disait-on, se transporter à un jour fixe au chef-lieu de canton. Alors pour faciliter le vote on disait : le vote durera deux jours. Mais dans ces deux jours, ce qui était important c'était la nuit, parce que le maire emportait l'urne chez lui, alors il en faisait ce qu'il voulait. C'est un excellent moyen de faire les élections.

2°) quant au jour et à l'heure.

Ceci nous amène à la réglementation du jour et de l'heure de l'élection. Le jour de vote doit être un dimanche et le scrutin ne doit durer qu'un seul jour et aux heures fixées par l'autorité, c'est-à-dire pratiquement, d'ordinaire, de 8 heures du matin à 6 heures du soir. Il y a eu, il y a quelque trois ans, une proposition de M. Catalogne, sénateur, qui demandait que, pour les petites communes rurales, le scrutin soit clos à 4 heures du soir; c'était une réforme trop simple, qui n'intéressait personne et qui n'a pas été votée.

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Vote en personne.

Le vote est en personne.

Le vote est en personne, cela veut dire qu'il n'y a pas d'autre moyen d'exercer le droit de vote que le transport par l'électeur de sa propre personne au lieu du scrutin pour voter. Il ne peut pas envoyer un bulletin par la poste, il ne peut pas l'envoyer par un mandataire, par un porteur quelconque, il faut voter soi-même.

Cette règle est une règle très attaquée, et, à la différence de ce qu'on disait tout à l'heure, c'est une règle qui est attaquée à gauche, alors qu'elle est très soutenue à droite, parce qu'à gauche on dit qu'il y a une quantité d'individus, qui sont empêchés par leur fonction d'exercer le droit de vote, et ces individus, ce sont, en général, des gens appartenant à la classe ouvrière; ce sont, par exemple, les employés de chemins de fer, ce sont les commis-voyageurs, ce sont les marins de la marine marchande, ce sont les marchands forains, ceux qui tiennent une baraque, une attraction, etc. et tous ces hommes, qui sont privés pratiquement de l'exercice du droit de vote, sentent très fortement cette privation. Ils demandent qu'on puisse envoyer son vote.

Le vote par correspondance.

Est-ce qu'on peut envoyer son vote ? Aujourd'hui, on envoie des millions par la poste, et on ne pourrait pas envoyer son bulletin de vote ! Rien ne serait plus facile : on met un bulletin dans une enveloppe, à côté sa carte électorale, on met le tout dans un pli recommandé à l'adresse du président du bureau de vote; le président, au moment du scrutin, reçoit ce bulletin de vote,il regarde la carte électorale et remet le bulletin dans l'urne.On ne le fait pas,tout simplement parce qu'on ne veut pas le faire, mais le vote par correspondance est une possibilité et devrait être un devoir.

Vote égal.

Le vote est égal.

Le vote est égal, c'est-à-dire que chaque individu a une voix et une seule voix, quelle que soit sa qualité, quelle que soit son éducation, quelle que soit sa situation de famille. Il y a des propositions en sens inverse, notamment en ce qui concerne le vote familial. Il y a eu, pendant un certain temps, régulièrement à chaque législature, une proposition de M. Rouleau Dugage, au nom de la famille française ou de l'accroissement de la natalité. L'idée de donner un vote multiple au chef de famille est une idée sympathique. Que celui qui représente une femme et des

Source : BIU Cujas

enfants ait une influence plus grande dans la société que le célibataire, qui ne se sent pas de responsabilité, d'accord, mais c'est une voie dangereuse, parce qu'à l'heure actuelle la seule chose solide c'est le suffrage universel égal.

Le suffrage universel est la grande force conservatrice, c'est la seule que nous ayons; si on sort du suffrage universel égal, on va peut-être momentanément à la dictature, ce qui n'est pas très drôle, et peut-être aussi au bolchevisme, ce qui ne serait pas plus drôle. On ne votera que si on travaille de ses mains et les bourgeois intellectuels seront supprimés.

Le suffrage universel, c'est la grande force conservatrice. Il est très difficile à remuer. Panama : quel scandale. Résultat : un déplacement de quelques voix; le parti le plus compromis n'a presque rien perdu, parce que le suffrage universel évolue très lentement. - Au lendemain du 6 février, émotion à Paris; dans les campagnes : rien du tout.

Le système du vote plural en Belgique.

Il y a eu une expérience de vote inégal, expérience intéressante, parce qu'elle était ingénieuse et qu'elle était bien équilibrée. C'est le système qui a duré en Belgique depuis 1893 jusqu'au lendemain de la guerre. C'était ce que l'on appelait le système du vote plural.

On a dit plus haut que, jusqu'en 1893 existait en Belgique le vote censitaire : pour être électeur, on payait 40 florins d'impôt. En 1893, on établit le suffrage universel, mais on a peur de passer immédiatement au suffrage universel égal. Alors on ménage la transition avec le suffrage universel inégal et voici quelles sont les bases du système :

1° - La voix de l'homme : chaque individu, quel qu'il soit, aura une voix;

2° - la voix du chef de famille : l'homme marié, ou veuf avec enfant aura une voix supplémentaire. La situation devenait délicate, parce que l'enfant devait être un enfant mineur; par conséquent, lorsque l'enfant arrivait à la majorité, le père n'avait plus qu'une voix.

3° - La voix du propriétaire : tout individu propriétaire d'une petite propriété, définie par la loi, ou titulaire d'un carnet de Caisse d'épargne, d'une importance déterminée, avait une voix supplémentaire.

Enfin les deux voix de l'intellectuel : tout individu ayant un diplôme supérieur d'Université avait deux voix supplémentaires.

Par conséquent, cela suppose cinq voix possibles mais un électeur ne pouvait pas cumuler plus de trois

Source : BIU Cujas

voix. Dans le système belge, il n'y avait pas de bulletin valant trois voix, parce qu'on aurait su si un député était élu par les bourgeois, ou s'il était élu au contraire, par les électeurs à une voix. L'électeur ayant droit à trois voix se présentait devant le bureau et on lui donnait trois bulletins, qui par conséquent, se confondaient avec les bulletins des électeurs à une voix ou à deux voix.

Ce système paraît être un système bourgeois, un système conservateur. Dans la pratique, il apparaissait tout différemment en Belgique, et voici pourquoi. D'abord la Belgique, pays de famille, une quantité d'hommes mariés ou veuf avec enfant.

En second lieu, la Belgique est le pays de la toute petite propriété, dont la diffusion est facilitée depuis longtemps par la législation sur les habitations à bon marché. Les mineurs des bassins houillers, les verriers des usines, les ouvriers belges sont, en général, propriétaires d'une petite maison, avec les trois ou quatre plants de tabac - puisqu'en Belgique il n'y a pas un monopole du tabac. Donc les ouvriers socialistes avaient facilement trois voix. Ce n'était plus, par conséquent, une garantie quelconque pour les bourgeois; chacun pouvait très facilement arriver à trois voix et cela ne dépendait pas de sa situation, ni de son instruction, puisque l'intellectuel, propriétaire et père de famille, n'avait quand même que trois voix, comme l'ouvrier verrier, qui était propriétaire de sa petite maison par le système du loyer acquéreur.

Mais c'est une expérience extrêmement importante, qui n'a pas mal réussi, mais qui heurtait le sentiment naturel de l'égalité, qui est un des plus forts sentiments dans les démocraties. Janson, grand orateur belge, le père de l'homme d'Etat actuel, disait : "Seul le suffrage universel peut dire : Je suis parce que je suis". De sorte que l'expérience a été abandonnée.

Donc le vote est égal. D'autre part, il est interdit, comme on l'a indiqué, de profiter d'une inscription multiple. Au contraire, en Angleterre, encore à l'heure actuelle, on peut profiter d'une inscription multiple. Si on est électeur parce qu'on a la qualification dans une circonscription, et électeur parce qu'on a la qualification dans une autre circonscription, on peut voter dans les deux circonscriptions.

D'autre part, il y a en Angleterre une institution un peu spéciale, qui n'a que peu d'importance au point de vue politique : il y a à la Chambre des

Source : BIU Cujas

Communes des députés des Universités. Le collège électoral d'une Université est formé de tous ceux qui ont un diplôme de cette Université, sur la surface entière de l'Angleterre. Par exemple, tout licencié en droit de la Faculté de droit de Paris voterait pour un, deux, ou trois députés, même s'il était rentré en province. Il y a donc en Angleterre des citoyens qui votent comme citoyens et qui votent comme diplômés d'une Université, pour les députés des Universités qui sont à la Chambre des Communes.

Le gouvernement travailliste avait proposé la suppression de ces députés des Universités; cette suppression a été rejetée par la Chambre des Lords. C'est M. Mac Donald, qui avait proposé la suppression des députés des Universités; or, comme il n'avait pas été réélu, on avait pensé à le faire nommer député d'une Université. De même Jules Grévy, qui avait voté contre l'établissement de la République, a été élu président de la République.

Vote individuel.

Le vote est individuel.

Le vote est individuel, cela veut dire que chacun vote comme individu et non point comme membre d'une corporation, d'un métier, d'une profession. Nous avons en France le système du vote individuel, nous n'avons pas le système de la représentation des intérêts ou représentation professionnelle. Voilà encore une grande idée, qui est toujours à l'ordre du jour : faut-il que l'individu seul soit représenté ou bien, au contraire, faut-il représenter les grandes forces de l'Etat, les forces intellectuelles, les forces capitalistes, les forces ouvrières, etc.?

La représentation professionnelle.

La difficulté de la représentation professionnelle, ou représentation des intérêts est dans l'organisation. Si vous avez un patron et devant ce patron 2.000 ouvriers, 3.000 ouvriers, vous ne pouvez pas donner au patron tout seul la même représentation qu'aux 3.000 ouvriers. Vous aurez beau essayer, le système sera "balayé"; il y a là une impossibilité pratique, à l'heure présente.

Il y a autre chose : c'est la définition des groupes que l'on doit faire représenter. Qu'est-ce que c'est que l'industrie ? Est-ce que l'industrie des parfums va être avec la grosse industrie de la charpente métallique ? Et si on fait une représentation du fer, est-ce qu'on va mettre dans la même catégorie le quincailler d'un chef-lieu de canton et un maître de forges de l'Est ?

Enfin, est-ce que la représentation profession-

Source : BIU Cujas

nelle, ou représentation des intérêts est véritablement souhaitable ? Les intérêts sont nécessairement égoïstes, et c'est une erreur de penser que l'intérêt général est la somme des intérêts particuliers. Si on satisfait tous les intérêts particuliers, on ruine l'intérêt général : pensez à la vigne du Midi, de l'Aude, de l'Hérault, puis à la betterave du Nord, aux soyeux de Lyon, à tous ces individus et donnez-leur complète satisfaction; le pays est ruiné, tout est arrêté, il n'y a plus rien à faire. Si on donne satisfaction à tous les intérêts particuliers, la vie publique est arrêtée.

Des expériences nombreuses ont été faites. Par exemple, on a fait un conseil de la Marine Marchande. Dans ce conseil, il y a les armateurs, dont les intérêts sont toujours opposés à ceux des capitaines, les intérêts des capitaines ne sont pas les mêmes que ceux des matelots, puis les intérêts des affréteurs, de ceux qui portent des marchandises sont encore différents; de sorte que chaque fois que ce conseil se réunit, on n'arrive jamais à une conclusion.

Alors, première difficulté. Puis, si on met tous ces gens-là dans une même assemblée, comment va-t-on les faire voter ? S'il s'agit de la mélasse va-t-on faire voter la vigne ? Est-ce que la mélasse connaît quelque chose des vignes ? Pas plus que les simples particuliers.

La conclusion est celle-ci. Il est bon, sans qu'il faille exagérer la pensée, il est bon que les intérêts et les professions aient un organe pour exprimer leurs voeux, mais cet organe ne peut pas prendre des décisions exécutoires. C'est ainsi qu'en France nous avons le Conseil National Economique, auquel certains attachent beaucoup d'intérêt, M. Barthélemy aucun. Ce Conseil a étudié des questions, qui n'intéressent personne, comme la réforme du calendrier, pour le reste il n'a jamais rien fait.

Il y a notamment quelque chose d'extrêmement curieux, c'est la représentation des intellectuels, qui est surprenante par sa composition; ce sont des intellectuels que personne ne connaît, ni dans les sciences, ni dans les lettres, ni dans les arts, ni dans le journal, ni dans les sciences politiques, positives, chimiques, etc...

Evidemment, on comprend parfaitement que si on fait représenter les paysans, ils ne savent pas quels sont les intérêts de la grande industrie, le commerce de luxe, qui fait tout de même une des forces de Paris, sera toujours sacrifié par les commerçants des campagnes. Il faut que les intérêts puissent se faire

Source : BIU Cujas

entendre et l'arbitrage entre les différents intérêts doit toujours être un arbitrage de nature politique.

On ne peut pas en sortir; ce qu'il faut c'est avoir de bons organes politiques, de bonnes Chambres et un bon gouvernement; il n'y a qu'à bien voter et à bien choisir. On ne fait d'ailleurs qu'indiquer ce problème.

Vote à la majorité.

Le vote a lieu à la majorité.

Le vote a lieu à la majorité. Ceci comprend plusieurs points.

Premier point : il y a toujours lieu à élection, même s'il n'y a qu'un seul candidat pour la place à pourvoir. Ce candidat n'est élu que si un certain nombre d'électeurs se transportent au lieu du scrutin et déposent des bulletins au nom du candidat. Un candidat unique, qui avait été élu, a poursuivi en dommages-intérêts un maire qui, disant "il n'y a qu'un candidat", s'était dispensé d'ouvrir le scrutin. Le candidat élu a dit que si le scrutin avait été ouvert, il aurait eu une plus belle élection.

Ce n'est pas dépourvu d'intérêt, parce que si au premier tour de scrutin le candidat présenté n'a pas le quart des électeurs inscrits, il y a lieu à un second tour de scrutin, et au second tour de scrutin des candidatures nouvelles pourront se présenter.

Il en est différemment en Angleterre. En Angleterre, s'il n'y a qu'une candidature, ce candidat est déclaré élu sans scrutin. Aux élections toutes récentes de novembre 1935, il y eut ainsi 38 candidats, qui ont été proclamés élus sans scrutin. Aux élections précédentes, il y en avait eu 75. Cette règle s'explique parce que : 1°) il faut une déclaration de candidature, et 2°) la candidature doit être sérieuse, c'est-à-dire qu'on dépose une somme d'argent d'une vingtaine de mille francs et si on n'a pas le huitième des suffrages exprimés, la caution de 20.000 francs est confisquée.

Le vote a lieu à la majorité. Il y a toujours lieu à scrutin.

Le vote a lieu à la majorité. Ceci comporte une première application, à savoir qu'il y a toujours lieu à scrutin, même s'il n'y a qu'un seul candidat. En Angleterre, la règle est différente : quand il n'y a qu'un candidat, ce candidat est déclaré élu sans scrutin. Il est même d'usage que le speaker, le président de la Chambre des Communes, n'ait pas de concurrent; par conséquent, il est toujours élu sans scrutin. Aux dernières élections, les travaillistes avaient voulu que l'élection du speaker ait lieu au scrutin, mais alors le gouvernement aurait créé une

Source : BIU Cujas

circonscription fictive, où le speaker aurait été élu sans scrutin, puisqu'il n'y aurait pas eu d'électeur ni de candidat. Donc, première règle : Il y a toujours lieu à scrutin; il faut que le maire ouvre le scrutin dans toutes les communes (s'il s'agit de la députation).

Il faut une certaine majorité pour être élu.

2ème règle : Il faut pour être élu une certaine majorité. Il ne faut pas une majorité quelconque et cette majorité dépend du tour de scrutin dans lequel on se trouve. En Angleterre, on ignore le second tour de scrutin, en ce sens qu'est élu celui qui a plus de voix que son concurrent le plus favorisé au premier tour de scrutin. Supposons 10 électeurs; un candidat a 4 voix, un second candidat a 3 voix, un autre 2, un autre 1; c'est le candidat qui a 4 voix, qui est proclamé élu député, membre de la Chambre des Communes.

En France, il en est différemment. Pour être élu au premier tour de scrutin à toutes les élections quelles qu'elles soient, il faut avoir ce que l'on appelle la majorité absolue et, en outre, pour la députation, pour le conseil général, pour le conseil d'arrondissement, pour le conseil municipal, il faut avoir un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Ceci demande explication.

La majorité absolue.

Qu'est-ce que la majorité absolue ? La majorité absolue, c'est le fait d'avoir à soi seul plus de voix que tous les concurrents ensemble. Par conséquent, la majorité absolue c'est plus de la moitié des suffrages exprimés. On dit couramment : la moitié plus un des suffrages exprimés, mais cette expression est inexacte. S'il y a 15 suffrages exprimés, la majorité absolue c'est 8, c'est-à-dire la moitié plus 1/2; autrement, si on appliquait rigoureusement la moitié plus 1, ce serait 9.

En outre, il faut au premier tour de scrutin le quart des électeurs inscrits, afin que l'élection soit sérieuse. Nous avons eu des grèves d'électeurs, une à La Rochelle, il y a quelques années, parce qu'on voulait maltraiter le port; puis une autre du côté de Montélimar. Au premier tour de scrutin, il y a 1 votant : c'est la majorité absolue, puisqu'il n'y en a pas d'autre, mais ce n'est pas le quart des inscrits. Alors il faudra procéder à un autre tour de scrutin.

Pour l'établissement de la majorité absolue seuls comptent les suffrages exprimés, et par conséquent ne comptent pas les suffrages blancs ou nuls. C'est ce qui explique que dans les résultats de scrutin il y a : 1°) le nombre des inscrits, ceux qui

Source : BIU Cujas

sont sur la liste électorale; 2°) le nombre des votants, c'est-à-dire le nombre de ceux qui matériellement ont apporté une enveloppe dans l'urne; et 3°) le nombre des suffrages exprimés. Le calcul de la majorité se fait sur les suffrages exprimés.

Le calcul de la majorité se fait sur les suffrages exprimés.

Il y a 10 personnes, qui ont apporté leur bulletin; il y a 4 bulletins blancs, ou nuls : la majorité va porter, non pas sur 10 votants, mais sur 6 suffrages exprimés, c'est-à-dire qu'on pourra être élu au premier tour avec 4 voix.

C'est là une règle, qui a son importance, parce que si on comptait les bulletins blancs pour apprécier la majorité absolué, cela aurait cette importance que les électeurs indiqueraient au premier tour de scrutin qu'aucun candidat ne leur donne satisfaction, ne leur plaît pas. Si on appliquait la règle que les bulletins blancs comptent dans la majorité absolue, on pourrait procéder à un second tour de scrutin, où des candidats nouveaux se présenteraient. Mais les bulletins blancs ou nuls ne comptent pas, et son considérés comme des bulletins blancs ou nuls, ne comptant pas pour le calcul de la majorité absolue, les bulletins au nom d'un candidat à la Chambre des Députés, qui n'a pas fait de déclaration de candidature, ou qui ne pouvait pas faire déclaration de candidature.

On va voir tout de suite l'importance de cette règle : le général Boulanger fut condamné par la Haute Cour; il se présente quand même dans une circonscription parisienne, il a contre lui Joffrin. Le général Boulanger a 9.000 voix, Joffrin a 6.000 voix. Les 9.000 voix du général Boulanger ne comptent pas et Joffrin avec 6.000 voix est proclamé élu au premier tour de scrutin. C'est donc celui qui a la minorité qui va, pendant quatre ans, représenter la circonscription.

La majorité relative.

Donc majorité absolue : plus de la moitié des suffrages exprimés. Si on n'a pas la majorité absolue au premier tour de scrutin, quand sera-t-on élu avec la majorité relative, c'est-à-dire le fait d'avoir plus de voix que le concurrent le plus favorisé ? Ici il faut distinguer :

1° - Chambre, conseil municipal, conseil général, conseil d'arrondissement : règle : on est élu au second tour de scrutin, si on a plus de voix que son concurrent le plus favorisé. C'est ce qu'on appelle le ballottage, qui a lieu 8 jours après le premier tour.

2° - Sénat : il faut la majorité absolue au pre-

Source : BIU Cujas

mier et au second tour de scrutin et au troisième tour la majorité relative suffit. Au troisième tour seulement, les trois tours de scrutin ayant lieu le même jour.

Pour les élections du maire et des adjoints, trois tours de scrutin, qui ont lieu immédiatement; par conséquent, on est élu à la majorité relative au troisième tour seulement.

Présidence de la République : le Président de la République, dit la constitution, est élu à la majorité des voix des membres composant l'Assemblée nationale. La majorité absolue : Alors, autant de tours de scrutin qu'il sera nécessaire pour qu'un candidat arrive à avoir plus de la moitié des suffrages exprimés, par conséquent théoriquement à l'infini. Pratiquement, il n'y a jamais eu plus de deux tours de scrutin pour le Président de la République. Mais théoriquement il faut scrutiner tant qu'on n'a pas la majorité absolue, à l'infini. Ceci n'est pas une hypothèse imaginaire, parce que certaines élections de gouverneurs d'Etats composant les Etats-Unis d'Amérique ont donné lieu jusqu'à 80 tours de scrutin. Puis il y a l'élection du Saint-Père. Pourquoi le conclave? Pourquoi cette cérémonie extraordinaire, qui fait que les cardinaux sont enfermés dans le Vatican, qu'on ferme solennellement les portes et qu'ils ne peuvent plus avoir de rapports avec le monde extérieur ? C'est parce que le Saint-Père doit être élu avec la majorité absolue des cardinaux. Autrefois, quand les cardinaux étaient libres pendant la durée du conclave, cela durait 4, 5, 6 mois, il y avait des frais pour l'Eglise et, d'autre part, l'Eglise se trouvait sans chef pendant des mois. Alors on a imaginé de mettre les cardinaux sous clé, jusqu'à ce qu'il y ait un candidat, qui ait la majorité absolue des voix.

Voilà donc les règles, maintenant il faut réfléchir sur cette institution, sur cette exigence de la majorité absolue au premier tour de scrutin. L'Angleterre est un grand pays et cependant les membres de la Chambre des Communes sont élus au premier tour de scrutin : pourquoi ? Parce qu'au cours des siècles et des siècles l'Angleterre n'a connu que deux partis; ce n'est que maintenant que le parti travailliste est venu s'ajouter en troisième; avant, il y avait les conservateurs et les libéraux. Les libéraux sont, du reste, en train de ne plus compter, ils sont écrasés entre les conservateurs et les travaillistes; alors nous allons revenir à la règle des deux partis. Mais depuis la guerre nous avons eu les trois partis et nous sommes arrivés à ce système qu'on appelait les

Source : BIU Cujas

élections triangulaires : la Chambre des Communes était divisée en trois fractions : travaillistes, libéraux, conservateurs.

Marchandages auxquels donne lieu le ballottage.

En France, le ballottage a été établi par Louis-Napoléon Bonaparte, dans les fameux décrets du 2 février 1852. C'est une institution extrêmement critiquable, parce que, entre le premier et le second tour de scrutin vont avoir lieu toutes sortes de marchandages.

Le marchandage le plus bas, c'est le cas de celui qui, ayant un certain nombre de voix au premier tour de scrutin, s'en va trouver le concurrent le plus favorisé et lui dit : "Je vais me retirer en votre faveur, mais tout de même indemnisez-moi". Cela ne se présente jamais sous cette formule brutale : "Donnez-moi de l'argent", mais cela veut dire : "J'ai fait des affiches, des circulaires, etc. remboursez-moi mes frais".

Le second cas de marchandage est celui-ci : "C'est vrai, je suis battu, mais faites-moi donner une bonne place, faites-moi nommer à une bonne sinécure". C'est arrivé.

Puis, le degré le plus haut, qui n'est pas très désirable non plus, c'est celui-ci : Vous êtes de tel parti, nous qui sommes d'un parti plus à gauche, nous allons voter pour vous, mais alors il faudra toujours voter suivant nos directives. Ceci c'est le marchandage politique, et c'est pourquoi il y a des gens qui seraient centre gauche et qui votent toujours suivant les indications de l'extrême gauche. Voilà le secret des votes de certains radicaux socialistes, qui votent toujours avec les socialistes.

Aujourd'hui on dit dans les projets de réforme électorale : Faisons le scrutin à un seul tour, si nous gardons le scrutin uninominal et supprimons l'abomination du ballottage. Seulement, qui demande cela ? Les gens de droite et du centre, parce qu'ils en seront les bénéficiaires, parce que l'alliance se fait à gauche : cartel, radicaux socialistes, front populaire.

On dit : Cela n'a pas d'importance, parce qu'avant le premier tour de scrutin le marchandage se fera. Ce n'est pas vrai, parce que dans les communistes et dans les socialistes il y a des candidats qui se présentent pendant des années et des années sans aucun espoir d'être élu, mais avec le désir de profiter de la campagne électorale pour répandre leurs idées. Ils n'iront pas faire campagne pour répandre leurs idées au profit du candidat bourgeois.

Le ballottage est quelque chose d'abominable.

Source : BIU Cujas

Il y a des marchandages de toutes les couleurs. Les trois degrés qui ont été indiqués existent à peu près partout. On demande donc la suppression du ballottage, mais on ne la demande que d'un seul côté de l'assemblée.

Scrutin uninominal et scrutin de liste.

Scrutin uninominal et scrutin de liste.

Nous passons maintenant à une autre règle du scrutin qui est la suivante : le scrutin est tantôt uninominal, tantôt plurinominal, il est tantôt uninominal, tantôt de liste. Voici l'explication de ces termes.

Pour que la Chambre, ou l'assemblée, considérée in abstracto, représentât véritablement l'ensemble du pays, il faudrait que sur toute la surface du pays les électeurs élisent tous les députés. Il y a 600 députés et 12 millions d'électeurs; il faudrait que les 12 millions d'électeurs votent sur une liste des 600 députés. La Chambre représenterait bien l'ensemble du pays, il n'y aurait pas les députés de la vigne, les députés de la soie, les députés de la houille blanche, les députés des vins fins, les députés des gros vins, ce serait l'idéal. Mais c'est un idéal impossible dans un pays libéral. Il est déjà assez difficile de connaître deux ou trois députés entre lesquels on aura à voter, on ne peut pas voter pour 600.

Cependant dans le régime hitlérien et dans le régime mussolinien c'est ainsi qu'ont lieu les élections. Il y a une liste, qui est faite par le parti national-socialiste en Allemagne, par le parti fasciste en Italie, sur laquelle il y a 400 candidats et on demande aux électeurs : "Voulez-vous ces 400 candidats ?" On vote oui ou non et les 400 sont élus. Il ne faut donc pas dire qu'une telle solution est absurde, puisque des peuples vivent avec cette solution. En France, nous ne l'imaginons pas, c'est tout ce que nous pouvons dire.

La division en circonscriptions.

Pour sortir de cette difficulté, il va falloir que nous divisions le territoire français en fractions, dont chacune élira un certain nombre de députés. Ces fractions, nous les appelons les circonscriptions. Si nous divisons la France en circonscriptions, dont chacune est appelée à élire un seul député, nous avons le scrutin uninominal; si nous divisons la France en circonscriptions, dont chacune élira plusieurs députés, 3, 4, 5, 10 nous avons le scrutin de liste, ou scrutin plurinominal. Scrutin de liste, parce qu'à l'intérieur de la circonscription chaque électeur

Source : BIU Cujas

votera pour une liste de candidats : 3, 5, 10, etc...

En France, lorsque l'on a le scrutin de liste, la circonscription qui élit la liste est le département. Au contraire, lorsque l'on a le scrutin uninominal, la circonscription qui élit le député est l'arrondissement. C'est pourquoi l'on confond dans la langue courante scrutin d'arrondissement ou scrutin nominal, et scrutin départemental ou scrutin de liste, mais surtout scrutin d'arrondissement avec scrutin uninominal. Cependant, il vaut mieux au point de vue scientifique, l'expression scrutin uninominal, parce qu'il y a des arrondissements tellement peuplés qu'ils sont divisés à leur tour en circonscriptions, donc chacune élit un député. Car si un arrondissement élit plusieurs députés, ce n'est pas le scrutin de liste à l'intérieur du département, c'est la division de l'arrondissement en fractions, dont chacune élit un député.

La loi du 30 novembre 1875 établit le scrutin uninominal.

Voilà les définitions. Quelle a été la solution qu'a prise la France dans la loi du 30 novembre 1875, loi organique, qui est considérée comme faisant partie de la Constitution, scrutin uninominal par arrondissement; l'Assemblée nationale était pour le scrutin d'arrondissement.

Contre le scrutin d'arrondissement, Gambetta mène une très ardente campagne. Il dit notamment : "Le scrutin d'arrondissement est un miroir brisé, où la France a peine à reconnaître son image". Gambetta ajoutait d'ailleurs que le scrutin d'arrondissement facilite la pression administrative, qu'il facilite la corruption par l'argent et Lamartine lui-même avait dit, en 1848 : "On empoisonne plus facilement un verre d'eau qu'un fleuve". Un homme riche peut acheter un arrondissement, il est beaucoup plus difficile d'acheter un département, c'est plus cher, ce n'est pas à la portée de tout le monde.

Gambetta attachait une telle importance au scrutin de liste qu'il a accompli deux actes qu'il faut connaître : 1° étant président de la Chambre législative, il a abandonné le fauteuil présidentiel pour descendre à la tribune défendre le scrutin de liste.

2° - Lorsqu'il a constitué son grand ministère, ce grand ministère que l'on attendait, qui a déçu tout le monde et qui n'a duré que six semaines, il a déposé un projet de revision de la constitution et il tenait tant au scrutin de liste qu'il insérait le principe du scrutin de liste dans la constitution.

Voilà, par conséquent, quelque chose de tout à fait remarquable. Gambetta tombe sur le projet de révision de la constitution, mais peu après la Cham-

Source : BIU Cujas

bre établit le scrutin de liste par département.

Les élections de 1885 eurent lieu au scrutin de liste.

Les élections de 1885 ont été faites au scrutin de liste et ces élections au scrutin de liste ont constitué une très chaude alerte pour les Républicains. En 1885, les conservateurs, les gens de droite, avaient une physionomie tout à fait différente de celle qu'ils ont encore aujourd'hui, tout au moins dans la majorité. Dans la droite de l'assemblée, en 1885, il y avait des gens qui disaient : "Nous avons la majorité, nous ferons revenir le roi"; ou d'autres qui disaient : "Si nous avons la majorité, nous ferons revenir l'Empereur". On n'était pas conservateur, on était impérialiste ou on était royaliste, on se présentait comme royaliste ou comme impérialiste.

En 1885, il y a l'union conservatrice, c'est-à-dire que les impérialistes et les royalistes disent : "Il faut d'abord battre la République et quand la République sera battue, alors nous nous entendrons, soit sur le roi, soit sur l'Empereur". Au premier tour de scrutin, à ces élections au scrutin de liste, il y a plus de royalistes et de bonapartistes élus que de républicains, parce que les royalistes et les bonapartistes s'étaient entendus dans l'union conservatrice, tandis que les républicains se divisaient entre radicaux et opportunistes. Au second tour de scrutin, l'union se fait entre radicaux et opportunistes, de sorte que le parti républicain a une faible majorité à la Chambre. Il augmente cette faible majorité par des invalidations de conservateurs, de sorte que la majorité républicaine s'installe, mais les républicains ont eu tort.

En 1889, les élections eurent lieu au scrutin uninominal.

Alors cette Chambre se hâte de rétablir le suffrage uninominal, d'autant mieux qu'il y a un nouveau péril qui se dessine à l'horizon, c'est le péril boulangiste. Le général Boulanger a l'intention de poser sa candidature dans toutes les circonscriptions françaises et le scrutin de liste favorisant les grands mouvements d'opinion, les républicains peuvent craindre que dans tous les départements la liste boulangiste soit élue. Aussi rétablit-on le scrutin uninominal; les élections de 1889 ont lieu au scrutin uninominal. Par conséquent, le scrutin de liste majoritaire n'a fonctionné qu'une seule fois.

Toutes les élections maintenant vont avoir lieu au scrutin uninominal, au scrutin d'arrondissement. On finit par se lasser de ce scrutin uninominal, les députés sentent la servitude que le scrutin uninominal fait peser sur eux. Comment assisteraient-ils aux commissions, dit Charles Benoist, ils en font.

Source : BIU Cujas

Ils font des commissions pour les électeurs, c'est l'humiliation la plus complète. Et surtout ce qui dégoûte les députés, c'est le ballottage avec ses marchandages.

La loi de 1919 rétablit le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

C'est ainsi que l'on arrive à la loi de 1919, rétablissant le scrutin de liste, mais avec représentation proportionnelle. La loi de 1919 a pour principal objet de supprimer le ballottage, voilà ce qui a été dit à plusieurs reprises par les auteurs et les promoteurs de cette loi. Il faut qu'on soit élu au premier tour de scrutin et qu'on ne revienne pas à ces marchandages pendant 15 jours (car alors le ballottage avait lieu 15 jours après le premier tour de scrutin, maintenant c'est 8 jours après).

Aussi la loi de 1919 établit-elle ce que l'on appelle la prime à la majorité absolue : si au premier et unique tour de scrutin une liste a plus de la moitié des suffrages exprimés, cette liste emporte tous les sièges. Par conséquent la représentation proportionnelle ne fonctionne pas si un parti a la majorité absolue, mais si aucun parti n'emporte la majorité absolue, alors la répartition des sièges se fait proportionnellement au nombre des voix obtenues par chaque liste. On voit la préoccupation : il s'agit d'arriver à un résultat au premier tour.

Le scrutin de liste avec représentation proportionnelle fonctionne aux élections de novembre 1920 et il fonctionne alors avec l'apparente candeur et l'apparente bonne foi, qui caractérise la première application d'un système politique. Mais à ces élections de 1920 triomphe le bloc national : conjuration des centres et de droite avec certains partis de la gauche dans certains départements, parce que dans certains départements des radicaux, et même des socialistes modérés, avaient fait union nationale avec tous les partis.

Or, la Chambre qui avait fait la loi électorale de 1919, qui avait été élue en 1914, avait fait cette loi de 1919, pour se perpétuer. Les Chambres ne font de lois que pour elles-mêmes; c'est pour cela qu'il est fâcheux que ce soient les Chambres, qui fassent les lois électorales. Pourquoi cette prime à la majorité absolue ? Parce que le parti radical, qui avait plus de la moitié des sièges dans la Chambre de 1914, pensait avoir la majorité absolue, emporter tous les sièges et avoir toute la Chambre.

Grosse déception, puisque c'est la majorité du bloc national, qui arrive en 1920. Par conséquent, dès cette première élection de 1920, les gauches n'aiment plus le scrutin de liste avec représentation

Source : BIU Cujas

proportionnelle.

Aux élections de 1924 : cartel. Les droites s'étaient entendues dans le bloc national, elles l'ont emporté, elles ont fait jouer la majorité absolue à leur profit, alors, nous les gauches, nous allons faire le cartel. "Le cartel d'une minute" disait M. Renaudel, c'est-à-dire le cartel pour la minute de l'élection, puis après, chacun de nous repartira et reprendra sa liberté. Un autre leader du parti socialiste dit : "Nous allons avaler la pilule amère d'une alliance avec le parti radical". On arrive ainsi, en 1924, à une majorité de cartel.

Mais avec le système du "cartel d'une minute" et de la "pilule amère", le parti socialiste consent seulement à la politique de soutien et refuse la politique de collaboration à un ministère radical-socialiste. Le parti socialiste dit : Aucun membre du parti socialiste n'entrera dans le ministère, par conséquent, nous n'aurons pas la responsabilité des actes du pouvoir. Il est très difficile pour un parti de résister à l'épreuve du pouvoir. Lorsqu'on est dans l'opposition, on critique tout, on promet tout et on ne se compromet jamais. C'était une politique excellente au point de vue du parti, mais il en est résulté que ce parti, qui soutenait, soutenait un peu comme la corde soutient le pendu. Cette politique, nous sommes un peu près pour la juger, alors nous ne la jugeons pas, mais enfin elle n'a pas pu durer. Si bien qu'en 1926, nous avons vu revenir au gouvernement M. Poincaré, soutenu par les radicaux, par le centre et par la droite : la loi de 1919 était à ce moment-là condamnée.

Le scrutin uninominal est rétabli en 1927.

Aussi en 1927 est-on revenu au scrutin uninominal, seulement, comme on se souvenait encore à ce moment-là qu'en 1919 on avait renoncé au scrutin majoritaire uninominal à cause de l'horreur du ballottage, on décide qu'on va limiter les ravages du ballottage en décidant que le second tour aura lieu huit jours après le premier, alors qu'avant 1919 c'était quinze jours après le premier tour de scrutin.

Voilà notre histoire, nous sommes encore sous le régime du scrutin uninominal et il y a des propositions de représentation proportionnelle intégrale, c'est-à-dire sans prime à la majorité absolue et sans prime à la majorité relative, qui abâtardissaient la loi de 1919.

Scrutin de liste et scrutin uninominal.

Considérons simplement pour le moment scrutin de liste et scrutin uninominal. On a dit que Gambetta attachait une grande importance au scrutin de liste, alors c'est une grande autorité. Mais Dufaure est

Source : BIU Cujas

aussi une grande autorité et Dufaure attachait au scrutin uninominal la même importance que Gambetta attachait au scrutin de liste. Il disait : Avec le scrutin uninominal l'électeur connaît son candidat, il peut apprécier la valeur intellectuelle et morale du candidat.

On n'a qu'à penser à certains exemples pour apprécier la valeur de cet argument. L'inconvénient c'est qu'avec le scrutin d'arrondissement le député est asservi à l'électeur; étant asservi à l'électeur le député cherche à se venger en asservissant le ministère; le ministère fait les nominations, les promotions, donne les distinctions, distribue les subventions uniquement sur la recommandation du député d'arrondissement. Il y a là quelque chose d'extrêmement fâcheux.

Au point de vue de la pression administrative, autrefois la pression administrative existait par le préfet, par les sous-préfets, par les maires, c'est pourquoi, revenant à la partie historique, qui a été présentée au début de ses leçons, M. Barthélemy rappelle que le prince Louis-Napoléon Bonaparte, lorsqu'il soumet au peuple, au lendemain du 2 décembre 1851, les cinq bases sur lesquelles il va faire sa constitution, met dans ces cinq bases un corps législatif élu au suffrage universel, sans scrutin de liste, qui fausse l'élection. Par conséquent, pendant tout le Second Empire, le scrutin uninominal est une des cinq bases du régime, parce qu'on avait alors des préfets et des sous-préfets, qui tenaient en main les fonctionnaires, et les fonctionnaires avaient de l'influence sur le corps électoral.

Remarquons en passant que dans certaines parties de l'opinion, et dans certaines parties du Parlement, on veut nous démontrer que le scrutin d'arrondissement est une véritable base de la République. Ce sont des arguments, qui supposent une singulière méconnaissance de l'histoire. Après avoir été l'une des bases de l'Empire, le scrutin d'arrondissement ne peut pas être une des bases de la République.

Atténuation de la pression administrative dans les élections.

Mais cet argument de la pression administrative ne doit plus intervenir parce que nous n'avons plus de préfets au sens qu'avait cette expression sous Napoléon Ier et même sous Napoléon III. Nous avons des fonctionnaires, qui portent ce nom, qui en touchent les traitements, souvent considérables, mais ce sont des personnages, qui sont bien loin d'avoir l'importance qu'ils avaient autrefois. Les préfets ont perdu beaucoup d'importance avec le régime parlementaire, attendu qu'ils sont manoeuvrés par les

parlementaires. Ils ont surtout perdu beaucoup d'influence à raison du syndicalisme des fonctionnaires. Autrefois, tous les fonctionnaires des contributions directes, des contributions indirectes, les cantonniers, les facteurs, tout cela marchait sous l'impulsion du préfet. Maintenant, le préfet leur importe très peu et les directives ils les reçoivent des syndicats.

Par conséquent, la pression administrative est extrêmement faible. Ce qui reste évident, c'est que les préfets conservent encore une certaine influence dans les départements, qui fournissent des fonctionnaires, ou dans les départements où l'électeur est sensible aux palmes académiques, au mérite agricole, etc... Le préfet peut donner ou refuser à un député en fonctions le caractère de député officiel, de député influent, de député de la majorité. Si le préfet ne répond pas, ou s'il répond mal, l'électeur dit: "Il n'a aucune influence, adressons-nous à d'autres"

Au point de vue de l'élection, cela intéresse surtout les candidats. Imaginez ce qu'est une élection au scrutin d'arrondissement. D'autant mieux que l'automobile a beaucoup aggravé les choses. Autrefois, on circulait avec un cheval, on faisait ce qu'on pouvait. Tandis que l'automobile permet d'aller partout et les candidats vont partout. Il en résulte qu'au cours d'une campagne électorale, qui dure 40 jours, il faut faire 80 réunions, le soir, dans des villages noirs, et souvent sans qu'il vinne un électeur à ces réunions. Puis, il faut aller voir l'électeur chez lui.

Avec les grandes circonscriptions, avec les grands départements, l'élection au scrutin de liste suppose qu'on arrive dans une grande réunion, devant 7 ou 800 personnes, qu'on expose ses idées et qu'on s'en va. Tandis que le scrutin d'arrondissement suppose des démarches vraiment pénibles. L'élection au scrutin d'arrondissement suppose des rapports entre le candidat et l'électeur, qui sont souvent des rapports humiliants pour l'élu. C'est ce qui explique qu'il y a beaucoup de personnes qui ne veulent plus entrer dans les Chambres, à cause de ce scrutin d'arrondissement.

Au point de vue du coût de l'élection, les deux systèmes se valent, parce que si l'élection coûte cinq fois plus dans le département que dans l'arrondissement, on est cinq pour se partager les frais. Par conséquent, les conditions sont les mêmes.

Ce qu'il y a c'est que le scrutin de liste est un scrutin d'écrasement des minorités, parce que dans

Source : BIU Cujas

le département le parti qui a plus de la moitié emporte tous les sièges, tandis qu'avec le scrutin uninominal nous avons une représentation empirique des partis, en ce sens qu'un parti qui a la minorité dans l'ensemble du pays peut peut-être trouver une circonscription dans laquelle il sera élu.

Dans ces conditions, il vaut mieux la représentation proportionnelle.

Absence de représentation proportionnelle.

Nous arrivons au dernier point de l'étude du scrutin en général : En France, la représentation est majoritaire, sans système de représentation proportionnelle.

Il faut ici bien distinguer des expressions voisines, que l'on est quelquefois amené à confondre : représentation professionnelle : c'est le système qui, au lieu d'assurer dans les assemblées la représentation des individus, y assure la représentation des professions, des groupes économiques. On l'appelle aussi représentation des intérêts.

Représentation proportionnée.

Il y a aussi la représentation proportionnée, ceci s'applique à l'inégalité des circonscriptions qui sont représentées, soit au Sénat, soit surtout à la Chambre des Députés : tel député d'une circonscription du centre de Paris, tel député d'un département de la vallée du Rhône sera élu avec 2.000 voix; au contraire, tel député de la Loire Inférieure sera élu avec 22.000 voix. Une fois à la Chambre, les 2.000 citoyens de l'Isère valent les 22.000 citoyens de la Loire Inférieure.

Alors on demande la représentation proportionnée, ou on demande la péréquation des circonscriptions. On demande des circonscriptions à peu près égales, de façon à ce que la démocratie et la représentation démocratique ne soient pas de vains mots. Ce sont des mots, que nous retrouverons à propos de la Chambre des Députés.

Pour le Sénat, la question se pose d'une façon absolument identique, mais l'opinion s'occupe moins du Sénat que de la Chambre des Députés. Il y a des départements à 3 sénateurs, qui ont 200.000 habitants, et d'autres qui ont 500.000 habitants; ces deux départements sont égaux au Sénat.

La représentation proportionnelle.

Enfin la représentation proportionnelle, proportionnelle à l'importance numérique du parti politique. Dans le système, dit majoritaire, la moitié plus 1/2 au premier tour, la majorité relative au second tour emporte tous les sièges. Supposons un département,

Source : BIU Cujas

qui ait à élire 5 députés, le parti A a 30.000 voix au premier tour, le parti B en a 20.000. Avec le système que nous avons aujourd'hui, que l'on peut appliquer, par exemple, aux élections au conseil municipal, qui sont faites au scrutin de liste, ou aux élections sénatoriales, qui sont faites également au scrutin de liste, le parti qui a les 30.000 voix emporte les 5 sièges. 30.000 voix sont tout; 20.000 voix rien.

S'il y a ballottage, au second tour de scrutin, nous pouvons imaginer un parti, qui aurait 20.001, un second parti, qui aurait 20.000 moins 1 et un troisième qui aurait 10.000. C'est le parti qui a 20.001 qui a les sièges; d'un côté 20.001 qui sont tout, de l'autre côté 30.000 moins 1 qui ne sont rien. Voilà le système majoritaire.

Au contraire, avec le système de la représentation proportionnelle, il y a cinq sièges. Avec 30.000 voix vous avez droit à 3 sièges, avec 20.000 vous avez droit à 2 sièges. Ou bien nous avons le parti socialiste, qui a 20.000, le parti radical 20.000, le parti modéré 10.000 : 2 sièges au parti socialiste, 2 au parti radical, 1 au parti de droite.

Quel est le système le plus juste ? Bien évidemment la représentation proportionnelle, c'est de toute évidence. Il n'y a pas de discussion possible sur le principe. Il faut que la représentation nationale dans les Chambres soit comme la carte politique du pays. Pourquoi les minorités seraient-elles perpétuellement écrasées ? Très souvent, dans bien des circonscriptions, les minorités sont écrasées, parce qu'on vote depuis 20 ans, ce sont toujours les modérés qui l'emportent, alors on finit par rester chez soi. Supposez, au contraire, tel département dans lequel depuis 25 ans ce sont toujours les radicaux qui sont là, l'électeur se décourage et reste chez lui; il sait qu'il est hors de la cité, qu'il n'a rien à attendre, rien à espérer.

On dit : à la Chambre ce sera quand même la majorité qui l'emportera. Oui, mais la majorité de la représentation vraie du pays, c'est-à-dire la majorité du pays. Au contraire, avec le système majoritaire, que nous avons aujourd'hui, jamais la Chambre, depuis l'extrême gauche jusqu'à l'extrême droite, n'a représenté la majorité du pays. Si l'on additionne les suffrages qui ont été obtenus par les députés élus, depuis les socialistes jusqu'aux royalistes - c'est un calcul qui est assez facile à faire - on voit que la totalité des suffrages obtenus par les députés élus n'a jamais représenté la majorité du corps électoral.

Source : BIU Cujas

La majorité des députés peut ne pas représenter la majorité des suffrages.

Pourquoi ? D'abord parce qu'il y a des abstentions. Ensuite parce que dans un département on peut être battu avec 40.000 suffrages, alors que dans le département à côté quelqu'un est élu avec 3.000, à raison de l'inégalité des circonscriptions. Dans ces conditions, il peut se faire qu'à la Chambre ce soit une majorité de députés, qui peuvent ne pas représenter la majorité des suffrages, qui décide parfois sur les plus grandes questions.

Prenons une grande loi, qui a divisé le pays, la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat. C'est une loi qui est allée à l'encontre de la volonté du pays. Le pays est concordataire; la majorité de la France est plutôt anti-cléricale, mais elle a un esprit gallican : "L'Eglise, le temple n'appartiennent pas au curé, au pasteur, ils nous appartiennent à nous, mais nous voulons qu'il y ait des ministres du culte, qui soient là pour nous servir et que ces ministres du culte soient rémunérés par l'Etat C'était l'opinion du pays en 1905. Pourquoi est-on allé à la séparation des Eglises et de l'Etat, à la suppression du concordat ? Parce qu'à la Chambre des Députés l'ont voté, et que tous les députés représentent 2.500.000 électeurs, sur 40 millions de Français et de Françaises. Parmi les électeurs - et ce sera un argument en faveur du referendum - parmi les électeurs de ceux qui ont voté cette loi, il y en avait beaucoup qui étaient concordataires. Voilà pourtant le régime sous lequel nous vivons.

Avec le système de la représentation proportionnelle, nous aurons une décision prise par la majorité de la Chambre, qui représentera la majorité du pays.

D'où vient la difficulté de la représentation proportionnelle ?

Quelle est la difficulté de la représentation proportionnelle ? La difficulté de la représentation proportionnelle vient de ce que les électeurs ont le mauvais esprit de ne pas se grouper en chiffres représentant des quotients. Il y a 50.000 électeurs, 5 partis, chaque parti à 10.000 voix, chaque parti aura 1 siège. Seulement, quand il y a 50.000 électeurs, ils ne se groupent pas en 5 fois 10.000, il y en a 12.000, il y en a 14.000, il y en a 6.000. Alors nous avons ce que l'on appelle les sièges en l'air, et toute la difficulté de la représentation proportionnelle vient de la distribution des sièges dits en l'air.

Principe du méoanisme de la représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle suppose essentiellement le quotient. Nous avons d'abord la masse électorale, le nombre des suffrages exprimés et valables. Il y a 50.000 suffrages, vous divisez la masse électorale par le chiffre des sièges à pourvoir 5, vous obtenez ainsi un quotient, et chaque parti aura

Source : BIU Cujas

autant de sièges qu'il a obtenu de fois le quotient électoral aux élections.

50.000 électeurs, 5 sièges à pourvoir, quotient 10. J'ai 20.000 voix, mon parti aura 2 sièges; vous avez 30.000 voix, votre parti aura 3 sièges. La distribution par ce quotient est parfaite.

La difficulté, c'est si un parti a un peu plus que le quotient : 22.000 voix, et qu'un autre n'a pas le quotient : 8.000 voix. Alors comment va-t-on faire ? Toute la difficulté, ce sont tous ces calculs, tous ces tableaux assommants, qui n'ont que peu d'importance. Toute la difficulté vient de la difficulté de l'attribution des sièges en l'air. Quand un parti demande la représentation proportionnelle, avec l'idée de justice qui est à sa base, tous les autres partis arrivent pour la faire plus perfectionnée que le parti qui la propose. Alors on veut la représentation mathématique, on fait intervenir les Painlevé, quand il y en a, et alors ils arrivent à présenter des systèmes que personne ne comprend.

Le système des plus grands restes non pourvus.

Il y a un système qui est très clair, c'est le système qui a été expérimenté en Suisse, c'est le système des plus grands restes non pourvus. Le quotient est 10, il y a un parti qui a 29.000 voix, puis un parti qui a 3.000 voix, un autre parti qui en aura 10. Nous allons donner le siège en l'air au parti qui a le plus grand reste non pourvu, c'est-à-dire 9.000 voix. Si, d'autre part, avec la représentation au quotient, nous avons le dernier parti qui a 9.000 voix, alors que le premier n'en a que 21.000, nous donnerons le siège en l'air à ce parti qui a 9.000 voix.

Puis il y a le système de la loi de 1919... etc. Ce sont des points qui ne présentent aucun intérêt. L'essentiel c'est le principe même de la représentation proportionnelle. Tout système, même imparfait, de représentation proportionnelle est plus juste que le système le plus parfait de représentation majoritaire. Voilà la vérité.

Pourquoi on s'est dégoûté de la représentation proportionnelle.

Pourquoi s'est-on dégoûté de la représentation proportionnelle ? On s'en est dégoûté en France, parce que les partis ont été successivement déçus par la loi de 1919, qui était une loi bâtarde. En effet, elle établissait la prime à la majorité absolue : qui au premier tour de scrutin avait plus de la moitié des suffrages emportait tous les sièges. C'était la prime aux alliances; les radicaux devaient s'allier avec communistes et socialistes, afin d'avoir la majorité absolue pour écraser les autres partis. C'est ce que l'on a essayé en 1924.

En 1927, qu'a dit le parti socialiste ? - Car

Source : BIU Cujas

la représentation proportionnelle, qui représente une idée de justice devait être nécessairement dans le programme du parti socialiste qui a, en tête de son programme, la justice, par conséquent justice politique, justice électorale, comme justice économique et justice sociale. En effet, Jaurès avait été le grand prophète de la représentation proportionnelle. En 1927, on a dit : Cette représentation proportionnelle de 1919 est quelque chose de tout à fait imparfait, avec sa double prime à la majorité absolue et à la majorité relative; alors nous allons effacer tout ce passé; nous avons essayé de monter la montagne, nous sommes à un mauvais endroit, nous allons redescendre dans la vallée et ensuite nous remonterons au sommet: justice pure avec une représentation proportionnelle intégrale. En réalité, c'étaient les circonstances politiques du moment, qui voulaient que le parti socialiste abandonnât la représentation proportionnelle.

Maintenant, il y a des proportionnalistes à la Chambre et le parti socialiste, au début de la législature, a déposé un projet de représentation proportionnelle. C'est de très bonne politique : "Nous sommes fidèles à la représentation proportionnelle, et la preuve c'est que nous avons déposé un projet à la Chambre, la Chambre n'a pas voté le projet. Nous ne sommes pas la majorité". De sorte que s'il y avait un peu d'esprit politique dans l'ensemble de l'assemblée, on prendrait le projet, qui a été déposé par les socialistes, et on se rallierait à ce projet. On est en train d'essayer de le faire, mais on ne sait pas si on y arrivera.

L'inconvénient de la proportionnelle.

Il ne faut pas croire d'ailleurs que tout soit parfait dans la représentation proportionnelle, il n'y a pas de système parfait. Quand on a un système, on en voit les inconvénients et on voit l'autre, au contraire, tout beau.

Le gros inconvénient de la représentation proportionnelle, c'est qu'elle suppose la loyauté des candidats, elle suppose notamment la loyauté des candidats appartenant à une même liste. Voilà, par exemple, un département, où il s'agit d'élire 5 députés, et on sait qu'aucun parti n'aura les 5 sièges, par conséquent chaque parti compte : il y aura 1 siège pour nous, ou il y en aura 2, ou il y en aura 3. Résultat : à l'intérieur de la liste, la lutte s'installe et chacun essaie d'avoir plus de voix que son camarade, afin d'arriver en tête et d'avoir le seul siège attribué à la liste.

Est-ce que la représentation proportionnelle fonctionne? Oui, elle fonctionne en Belgique et elle a pendant long-

Source : BIU Cujas

temps fonctionné sans donner lieu à de trop graves inconvénients. Mais tous les systèmes démocratiques, quels qu'ils soient, supposent tout de même des sacrifices de la part de ceux qui se présentent.

Maintenant quel système avons-nous ? Nous avons le système majoritaire, mais surtout nous avons un régime parlementaire, qui ne peut fonctionner qu'en l'absence du Parlement. C'est un fait, qui est douloureux pour ceux qui sont dans la bataille, et c'est un fait angoissant pour les autres, car après ce régime, qu'est-ce que nous aurons ? Nous n'en savons rien. Mais le Parlement sent lui-même qu'il est gênant; il diminue son importance, il diminue ses interventions, il renonce à ce qu'il considérait comme ses prérogatives les plus essentielles; c'est ainsi qu'il renonce, par exemple, au vote du budget par chapitres, il vote le budget par ministère, comme cela se faisait au début de la Restauration, comme on le faisait sous le baron Louis, sous Roy, sous Corvetto, de 1814 à 1820. Le Parlement y consent, parce qu'il voit les choses aller pas mal : le Parlement est rentré, six millions d'or sont partis ! Ce sont des faits, dont les parlementaires se rendent compte.

Il faudrait essayer un autre mode de recrutement des assemblées, alors nous n'avons que la représentation proportionnelle; seulement la représentation proportionnelle - c'est une de ses difficultés - suppose une circonscription assez vaste. Il est difficile de faire fonctionner la représentation proportionnelle avec trois députés; la représentation proportionnelle fonctionne dans une circonscription de 9 à 10 députés, c'est le minimum qui est nécessaire. Alors il faut encore faire la carte; c'est extrêmement difficile; il faut grouper des départements; alors nous allons mettre un département conservateur accolé à un département avancé. C'est là la grosse difficulté.

Mais enfin il faut faire quelque chose. Le gouvernement qui a fait tellement de choses pour sauver le franc, a notamment décidé, dans cet esprit, que les pigeons voyageurs réformés pourraient être désormais vendus aux sociétés de tir aux pigeons : c'est un des décrets-lois. Il aurait aussi bien pu nous donner une réforme électorale; le franc aurait été encore mieux sauvé.

On en a ainsi terminé avec l'étude de la démocratie, le premier principe supposé par la Constitution de 1875 : la démocratie.

Source : BIU Cujas

Second des grands principes supposés par la constitution de 1875.

LE REGIME REPRESENTATIF.

Le plus grand nombre rationnellement possible doit participer à la gestion des affaires publiques.

La démocratie française est représentative. Quelles sont les conséquences du principe de la démocratie politique ? On ne peut pas les pousser jusqu'au bout. Il ne faut pas confondre le raisonnement politique avec le raisonnement mathématique. Nous disons que dans un système véritablement démocratique, le plus grand nombre rationnellement possible d'individus doit participer, aussi directement qu'il est rationnellement possible, à la direction des affaires publiques.

M. Barthélemy croit - et cela résultera de la suite des explications - que dans l'état actuel des choses, au siècle et à l'année où nous vivons, car on ne peut pas raisonner autrement, et dans le pays où nous sommes, les réformes qui peuvent être introduites dans nos institutions, doivent l'être dans le sens d'une plus grande démocratie : plus grande démocratie dans la désignation du chef de l'Etat, plus grande démocratie dans l'élaboration des lois, etc.etc... Le plus grand nombre rationnellement possible, par conséquent tous les êtres doués de raison, doivent voter.

Il doit y participer le plus directement qu'il est rationnellement possible.

2° - Le plus directement qu'il est rationnellement possible. Ici trois grandes conceptions : Premier système : ces êtres doués de raison, qui font partie de la société nationale, vont faire tout par eux-mêmes. - Second système, à l'opposé : ils ne feront rien par eux-mêmes, ils n'accompliront aucun acte de la vie publique, ils se borneront à choisir des individus qui, en leur nom, accompliront tous les actes de la vie publique. Dans ce système, la démocratie n'intervient que par l'élection et non point par la décision sur le fond des choses. Par conséquent, dans la démocratie représentative, la démocratie ne statue que sur des personnes, dans la démocratie directe, la démocratie statue sur les choses elles-mêmes, elle décide.

Enfin, entre les deux systèmes, il y a des solutions mixtes, que l'on appelle les solutions du referendum. Le choix entre ces diverses solutions ne dépend pas seulement de considérations théoriques, mais de considérations d'opportunité, de milieu et

Source : BIU Cujas

d'éducation politique.

Gouvernement direct.

Le gouvernement direct.

Etudions d'abord la première solution : le peuple fait tout, le peuple fait les lois, le peuple administre, le peuple juge. C'est le système du gouvernement direct ou de la démocratie pure. Il est courant de dire que c'est le système préconisé par Rousseau, notamment dans le Contrat social. Mais il faut se méfier de Rousseau, qui est un magnifique écrivain, mais dans lequel toutes les solutions trouvent leur justification. Ainsi il dit : "S'il y avait un peuple de dieux, ils se gouverneraient démocratiquement"; par conséquent, comme les peuples ne sont pas faits avec des dieux, mais avec des hommes, ils ne peuvent pas se gouverner démocratiquement. Voilà l'a contrario que l'on tire de la phrase de Rousseau.

Ce système de démocratie pure était celui des petites démocraties de l'antiquité, mais il faut remarquer que les démocraties de l'antiquité, Rome, Athènes, Sparte, étaient d'abord des populations extrêmement réduites, mais que surtout elles étaient fondées sur une distinction fondamentale entre les hommes libres et les esclaves. Pendant longtemps, d'ailleurs, ce fut le cas de l'Amérique, jusqu'à la Guerre de Sécession, tant que l'esclavage a été maintenu. Les Américains envoyaient à la France de la Restauration et à la France de nos jours des leçons de démocratie. Ils disaient : "Voyez-nous, nous n'avons pas ces préjugés nobiliaires, il n'y a pas chez nous de comtes, de marquis ou de barons"; mais il y avait une population formidable d'esclaves.

C'est un peu le genre de la démocratie athénienne et de la démocratie romaine; cela avait l'apparence de la démocratie, en ce sens qu'il y avait des esclaves, qui se chargeaient de toutes les besognes viles de la vie, alors qu'il y avait des hommes libres, qui pouvaient jouir de toute la vie libérale, qui se réunissaient en assemblées sur l'Agora et sur le Forum.

La Landgemeinde dans les petits cantons suisses.

Ce système s'est perpétué jusqu'à nos jours dans les plus petits cantons de la Suisse, où la Landgemeinde, l'assemblée du pays existe encore. Tous les hommes en âge de porter les armes s'assemblent sur une place publique, dans une vallée, dans une prairie et là, sous la présidence du Landamman, c'est-à-dire du magistrat local, votent les lois, nomment les magistrats, et jusqu'au XVIIIème siècle statuaient sur les procès devant entraîner la peine de mort. Par

Source : BIU Cujas

conséquent, le peuple faisait tout.

Ce système s'est singulièrement réduit au cours de ces dernières années, puisqu' Uri, qui était un des derniers cantons ayant le système de la Landgemeinde, l'a supprimé en 1922.

Chose curieuse : ce sont les partis de gauche, qui ont demandé la suppression du système de la démocratie pure, parce que ce système suppose naturellement le vote public, l'exercice ouvert du droit de citoyen. On se divise en deux partis : ceux qui sont pour se groupent à droite, ceux qui sont contre se groupent à gauche. Alors comment accomplit-on ces actes ? Sous l'oeil des patrons, sous l'oeil des bourgeois, sous l'oeil des clients des magasins, sous l'oeil du clergé. Et alors les partis de gauche ont dit : "Dans ces conditions le vote n'est pas libre".

Il y avait autre chose, c'est que jusqu'au milieu ou à la dernière partie du XIXème siècle, ces démocraties étaient entourées par de hautes montagnes, et que, par conséquent, les gens qui assistaient à la Landgemeinde étaient des gens appartenant véritablement à la communauté de tout temps, c'étaient les mêmes familles, c'étaient les mêmes individus qui, depuis des générations et des générations, se rencontraient à la Landgemeinde. Alors ce système archaïque pouvait fonctionner dans une certaine mesure.

Mais il y a eu, à la suite notamment des chemins de fer, et maintenant à la suite des automobiles, un énorme brassage des peuples, et il est arrivé, dans ces vieilles démocraties, des gens venant de tous les côtés, soit de la Suisse, soit même d'Allemagne, soit d'autres pays. De sorte que le système s'est manifesté comme étant hors d'état de fonctionner encore. Il y a encore des Landgemeinden à Appenzell notamment, mais ce sont de pures curiosités historiques.

Ce système de la démocratie pure, de la démocratie directe, par la réunion des citoyens de l'Etat sur une même place, avec délibérations, avec discours, ce système n'est possible que dans de tout petits Etats. Ces tout petits Etats, ce sont les tout petits cantons de la Suisse, où nous avons 5.000, 6.000 citoyens qui se réunissent dans la prairie. C'est déjà beaucoup. Puis comment décider, quand il s'agit par exemple de faire un Code de procédure ? On établit un projet de Code de procédure, et quand les bergers vont dans les hautes montagnes pour faire paître leurs troupeaux, au moment de la saison favorable, ils emportent ce projet et quand ils reviennent pour la Landgemeinde ils font connaître leur opinion. C'est un peu théorique.

Il s'agit de savoir pourquoi nous allons répon-

Source : BIU Cujas

Pourquoi le système de la démocratie pure doit être repoussé.

ser ce système de la démocratie pure. Est-ce que nous allons le repousser, parce qu'il est matériellement inapplicable ? Ou bien est-ce que nous allons le repousser parce, comme le dit Engel, le peuple est cette partie de la nation, qui ne sait pas ce qu'elle veut ? Est-ce que nous allons dire que le peuple est incapable de statuer ?

Nous devons invoquer l'impossibilité matérielle de faire fonctionner la démocratie pure dans une grande nation. Mais aussi il faut, sur la seconde question, que nous ayons une réponse nuancée. Evidemment, s'il s'agit de faire un Code de procédure, s'il s'agit d'un Code civil, s'il s'agit d'une loi de technicité, faisons-la faire par des assemblées représentatives. Mais quand il s'agit pour un grand peuple de statuer sur un grand tournant de son histoire, pourquoi y aurait-il plus de lumière dans l'assemblée que dans le peuple ?

On en revient toujours à cette loi de séparation de 1905. Est-ce que le peuple ne savait pas aussi bien que les députés qui étaient au Palais Bourbon, s'ils voulaient encore avoir un curé et une église ? Toujours est-il qu'il était aussi capable de statuer qu'eux. Quand il s'agit de grands courants politiques sur les destinées du pays, est-ce que le peuple n'est pas capable de décider sur la question de savoir s'il veut des assurances sociales ou s'il n'en veut pas ? Est-ce que le peuple n'est pas capable de statuer sur l'augmentation de l'indemnité parlementaire ? Il sait aussi bien ce qu'il veut que les députés.

Le referendum.

Par conséquent, il y aura une quantité de points sur lesquels le peuple pourra être appelé à statuer. Il s'agit simplement de trouver le moyen, et ce moyen il existe en Suisse, c'est le système qu'on appelle en Suisse le plébiscite, que nous appelons en France le referendum. Est-ce qu'il faut supprimer l'absinthe? Est-ce qu'il faut supprimer les boissons alcooliques? Le peuple le sait, et dans tous les cas il est capable de décider.

Voilà donc la question posée : 1° la démocratie pure : le peuple fait tout. - A l'opposé le régime représentatif : le peuple ne fait rien, il se borne à choisir les hommes qui font.

Origine historique du régime représentatif.

L'origine historique du régime représentatif se trouve en Angleterre. Dans l'Angleterre du XIIIème siècle, les chevaliers des comtés et les députés des bourgs se réunissent et forment la Chambre des Communes et la Chambre des Lords.

En France, nous avons les Etats-Généraux, auxquels on peut reprocher surtout leur absence de pério-

Source : BIU Cujas

dicité. On ne peut pas considérer les Etats généraux comme une institution normale de la monarchie à la veille de la Révolution, puisque depuis 1614 jusqu'en 1789 il n'y avait pas eu d'Etats généraux.

Par conséquent, c'est bien en Angleterre que, d'une façon constante, nous avons la tradition du régime représentatif.

Origine doctrinale du régime représentatif.

Origine doctrinale : ce sont Montesquieu dans "L'esprit des lois" et l'abbé de Mably "Observations sur l'histoire de France et Droit public de l'Europe".

D'autre part, toutes les constitutions françaises, sauf celle de 1793, sauf la constitution montagnarde, qui applique le système du referendum, toutes les constitutions françaises sont représentatives, c'est-à-dire ne donnent aucune espèce de place à l'intervention directe du peuple, notamment dans la confection des lois. Le peuple statue sur les personnes, non sur les choses.

Quant à la constitution de 1875, nous avons deux textes importants : loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics : le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambre des Députés et le Sénat.

Article 3 : Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres. Il promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres.

Par conséquent, ce texte exclut toute intervention du peuple dans la confection de la loi. La loi est faite par les deux Chambres, et lorsque les deux Chambres ont voté la loi, le Président de la République la promulgue.

es modes d'organisation pratique du principe démocratique.

Il y a, trois modes d'organisation pratique du principe démocratique : la démocratie pure ou démocratie directe, - la démocratie représentative, - et la démocratie semi directe ou système du referendum.

La démocratie re ou démocratie directe.

Le système de la démocratie pure, ou démocratie directe, n'est plus aujourd'hui qu'une curiosité historique. Tous les citoyens majeurs"en âge de porter les armes " disent les constitutes suisses se réunissent en un endroit qui, est un lieu de rassemblement en plein air, afin d'y statuer sur tous les actes de la vie publique.

Il reste quelques spécimens de ces systèmes dans la Suisse contemporaine. Mais l'âge d'or de la démocratie directe a été l'antiquité romaine sur le forum, l'antiquité grecque sur l'Agora. Tous les citoyens sont sur la place publique et discutent des intérêts de l'Etat : 1°- pour nommer les fonction-

Source : BIU Cujas

naires, 2° pour juger les crimes pouvant entraîner la peine de mort et enfin 3° pour faire les lois.

On a vu, et on voit encore, dans certains tout petits cantons de la Suisse, les citoyens se réunir dans une prairie, au fond d'une vallée, et voter par exemple, un Code de procédure civile. La Landsgemeinde subsiste à Glaris, dans les deux demi-cantons d'Unterwalden et les deux demi-cantons d'Appenzell. Ce système est assez primitif et ne permet pas, évidemment, la technicité de la loi.

Chose extraordinaire, les derniers vestiges de la démocratie directe, en Suisse, ont disparu sous l'influence des démocrates, de ceux qui se qualifient de démocrates, c'est-à-dire des socialistes, des gens d'extrême gauche, parce qu'ils disaient que dans la Landsgemeinde, le menu peuple délibère et vote sous le regard des autorités sociales, et notamment des patrons et du clergé. C'est ainsi que, en 1928, la Landsgemeinde a été supprimée dans le canton d'Uri.

Voilà, en gros, le système de la démocratie directe, simple curiosité archéologique.

A l'opposé, dans le système de la démocratie représentative, qui est le système de la France, les citoyens n'accomplissent pas eux mêmes aucun acte : ils ne font pas de loi; ils ne nomment pas de fonctionnaires; ils ne jugent pas les procès capitaux. Dans la démocratie représentative, telle que nous l'avons en France, le peuple se borne à désigner des représentants qui agiront en son nom. On voit ce que fait le peuple français : tous les quatre ans il vote, et pendant quatre ans, il n'est plus rien. C'est ce qu'on en a appelé " le souverain captif " le peuple français est souverain, mais il n'a le droit de rien faire ; il désigne des hommes, sur des programmes plus ou moins vagues, puis il rentre dans l'ombre jusqu'à la prochaine consultation, dans quatre ans, où il se bornera de nouveau à abdiquer entre les mains des représentants.

Le système de la démocratie semi-directe.

Intermédiaire entre la démocratie pure et la démocratie représentative, est le système de la démocratie semi-directe; ou système du referendum. Ce mot de referendum vient du latin ; les personnes qui délibèrent, et surtout les personnes qui négocient ne statuent que ad referendum, en se réservant d'en référer au souverain qui est le peuple, au souverain qui est le roi comme sur nos champs de foire le métayer qui vend une paire de boeufs, suivant l'expression classique dans le Midi de la France, se " réserve le maître "; il vous vend cette

Source : BIU Cujas

paire de boeufs quatre mille francs, mais il faudra la ratification du maître. Il y a des gens élus qui votent des lois, mais ces lois ne sont définitives que si le peuple les ratifie.

Il n'y a pas cette grande assemblée de citoyens matériellement réunis sur une place publique ; c'est dans une urne que l'on met un bulletin portant "oui" ou portant "non" ; suivant que l'on approuve telle loi ou telle disposition. Voilà le système du referendum.

La terre classique du referendum sous toutes ses formes, c'est la Confédération helvétique. Le referendum, qui s'appelle en Suisse "plébiscite" fonctionne tant dans la Confédération que dans les Cantons.

Cependant la Suisse n' a pas inventé le referendum. Le referendum a été inventé par la Constitution montagnarde du 24 juin 1793. D'après cette constitution, le Corps législatif votait des lois et alors si, dans un certain délai, la moitié des assemblées primaires, dans l'ensemble du pays, demandait que la loi fut soumise au referendum, la loi était annulée et ne devenait définitive que si le peuple l'approuvait directement.

Le referendum en France. (Constitution montagnarde 24 juin 1793)

Système ingénieux, système qui a joué un grand rôle en ce sens qu'il a été imité, mais qui, chose curieuse, n'a jamais fonctionné en France. Le referendum législatif ne figure que dans la Constitution montagnarde du 24 Juin 1793, et cette constitution n'a jamais fonctionné. Nous avons eu en France seulement le referendum en matière constitutionnelle: toutes les Constitutions de la Révolution ont été approuvées par le peuple, ce qui prouve - on peut le remarquer en passant, - que l'approbation du peuple ne donne aucune force à une constitution, puisque toutes les constitutions de la Révolution ont été approuvées à une majorité écrasante et que cependant, comme on le sait, elles ont été extrêmement éphémères.

Le plébiscite.

Sous le Premier et sous le Second Empires, nous avons eu une forme particulière de consultation du peuple, que l'on appelle le plébiscite, ce mot n'ayant pas, en France, comme on le faisait observer plus haut, le même sens qu'en Suisse.

En France, le plébiscite a ceci de particulier qu'il est personnel. Cela veut dire que tout plébiscite contient une question au sujet de la personne du César, du chef de l'Etat. Le peuple veut-il le maintien du pouvoir de Napoléon III et approuve-t-il telle réforme de la Constitution ? Par conséquent, sous le Premier et sous le Second Empires, chaque

Source : BIU Cujas

fois que le peuple a voté, il a voté pour Napoléon Ier, il a voté pour Napoléon III ; donc, ce qui caractérise le plébiscite en France, c'est ce caractère de confiance donné à un dictateur, à un César. Au contraire, en Suisse, le plébiscite n'a aucun caractère personnel.

Le plébiscite aux Etats-Unis.

De la Suisse, le plébiscite est passé aux Etats Unis d'Amérique. Aux Etats-Unis d'Amérique, il faut toujours distinguer, comme on l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, d'une part la Constitution fédérale, et d'autre part les Etats particuliers. Dans la Constitution fédérale, le plébiscite n'existe qu'en matière constitutionnelle : lorsqu'il s'agit d'apporter une modification à la Constitution, le peuple entier approuve cette modification par oui ou par non. Au contraire, dans les Etats particuliers, le plébiscite existe en matière législative et, là, il a pris des développements extraordinaires, - on allait dire : des développements excessifs, attendu que le peuple est appelé à voter sur une quantité de dispositions, que le bulletin de vote porte quelquefois des centaines de questions. Le peuple vote à la fois une centaine de lois ; il s'en dégoûte, il s'en fatigue et son vote n'est aucunement éclairé.

Le plébiscite dans la Constitution allemande de Weimar.

Nous avons eu, au cours de ces dernières années d'intéressantes applications du plébiscite dans la constitution allemande de Weimar. La constitution allemande, votée à Weimar, pour l'ensemble du troisième Reich, en 1919, était une constitution savante faite par des professeurs de droit constitutionnel. Ce sont, en général, de très mauvaises constitutions que celles qui sont faites par les professeurs, ils connaissent trop de choses, alors ils ont leur recueil de textes des constitutions du monde, ils y taillent à coups de ciseaux, ils mettent un morceau de ci, un morceau de là, et on arrive à des espèces de monstres ou à des constitutions difficilement applicables, comme l'est actuellement la constitution espagnole.

La constitution allemande de Weimar prévoyait divers genres de consultation du peuple ; la consultation du peuple sur la demande d'un certain nombre de citoyens, la consultation du peuple sur la constitution du Reichstag, et enfin, chose tout à fait extraordinaire et qui paraissait alors bien dangereuse, la consultation du peuple sur la demande du Président du Reich.

A l'heure présente, il ne faudrait pas croire que le plébiscite est complètement disparu des ins-

Source : BIU Cujas

titutions avec la dictature d'Hitler ; au contraire, tous les actes sur lesquels est fondée la dictature hitlérienne sont des actes conformes à la constitution de Weimar, c'est-à-dire qu'on a modifié la constitution de Weimar dans les formes prévues par cette constitution. Notamment, le peuple a été consulté à plusieurs reprises sur les pouvoirs à donner à Hitler. On posait la question sous la forme suivante : " Veux-tu, homme allemand, et toi, femme allemande, la réforme suivante de la constitution de Weimar et la continuation du pouvoir du Fuhrer ? " et le peuple votait par oui ou par non.

C'est pourquoi Hitler, à plusieurs reprises et non sans quelque apparence de raison, à dit :"on dit que nous ne sommes pas une démocratie et la démocratie allemande a voté six fois, non seulement sur les hommes, mais encore sur les institutions et sur les réformes. Alors, pourquoi les pays ou 1°- les femmes ne votent pas et où, 2°- les hommes ne votent jamais sur une disposition à prendre, mais seulement sur un homme, pourquoi ces pays se diraient-ils plus démocrates que nous ? ". Il faut comprendre le reproche qui nous a été adressé par Hitler.

L'Italie connaît également ce système mais elle ne l'a pas pratiqué avec la fréquence qui a marqué le régime hitlérien en Allemagne.

Le referendum fonctionne également en Australie, dans les Etats d'Amérique, etc...

Appréciation sur le referendum.

Le referendum n'a pas produit de désastres là où il a été pratiqué. Si on peut adresser une critique à l'expérience du referendum, c'est que le peuple se fatigue assez rapidement des dérangements qu'on lui impose et la leçon qui en résulte c'est qu'il ne faut déranger le peuple que quand une question en vaut la peine. Par exemple, dans certains cantons de la Suisse, on a dérangé le peuple pour lui faire approuver la loi imposant aux patrons des magasins qui emploient des femmes dans leurs magasins, de mettre des sièges à leur disposition pour le moment où elles ne servent pas les clients. (Nous avons cette loi nous-mêmes). Sur cette consultation, il y a eu 80% d'abstentions, non point que le peuple s'en désintéressât, mais il disait que c'était une matière que les représentants devaient décider par eux-mêmes.

Mais pour l'ensemble, notamment en Suisse, notamment aux Etats-Unis, le referendum apparaît dans l'ensemble aussi sage que les représentants, aussi sage que ses élus. Le peuple est économe, le peuple n'est pas pour l'augmentation des fonctionnaires, ni

Source : BIU Cujas

pour l'augmentation des traitements des fonctionnaires, le peuple est anti-étatiste. Par exemple, en Suisse, le gouvernement de la Confédération avait préparé un projet extrêmement bien étudié sur les assurances sociales et il se disait : " Comme le peuple va être content de ce beau cadeau que nous lui faisons". Au referendum, la réforme a été simplement repoussée.

On dit : "Le peuple ne sait pas ce qu'il a décidé, il ne connaît pas la question ; le referendum n'est pas clair, etc... Il faut aller en Suisse, au moment où une question qui en vaut la peine est soumise au peuple, pour s'en rendre compte. Par exemple, à Genève, au moment du referendum au sujet des mesures à prendre contre les communistes, contre les associations révolutionnaires, il y avait une campagne de presse, surtout une campagne d'affiches fort bien faite.(Nous avons des leçons à prendre chez les étrangers au sujet de la campagne d'affiches en matière électorale, au sujet de l'affiche qui frappe les esprits.) En Espagne, aussi, ils sont en train de nous donner des leçons à ce sujet.

Le referendum ne doit être employé que pour les questions importantes.

On dit que le referendum est coûteux ; c'est vrai. Mais il y a tellement de mauvaises lois qui sont coûteuses que si le referendum peut, de temps en temps, en arrêter une, ce sera toujours autant de gagné. Puis on en revient toujours à ce point : il ne faut pas que le referendum soit trop fréquent, il faut que le referendum ne porte que sur quelques grandes et graves questions. Il ne faut pas naturellement que le referendum porte sur des questions techniques. Si nous nous décidons à faire un Code de procédure moderne - car nous avons maintenant un C. Pr. qui était en vigueur avant Louis XIV, il ne faut pas consulter le peuple là-dessus.

Exemple de questions marquant des tournants de l'histoire et où le referendum pourrait être employé.

Mais il y a d'autres questions, celles qui marquent des tournants de l'histoire, sur lesquelles le peuple en sait bien autant que ses élus. Il faut prendre des questions comme par exemple celle de la séparation de l'Eglise et de l'Etat - on dit : la séparation des Eglises et de l'Etat, mais en réalité il s'agit de l'Eglise catholique et de ses rapports avec l'Etat et du concordat - : est-ce qu'il faut séparer l'Eglise de l'Etat ? On n'a pas besoin d'avoir la moitié plus un des électeurs dans un arrondissement ou un département pour savoir si on est concordataire ou séparatiste ? Les électeurs savent parfaitement ce qu'ils veulent. C'est d'ailleurs un élément de trouble considérable dans le classement des partis , non seulement au nord de la Loire, mais en-

Source : BIU Cujas

core au sud de la Garonne. Le peuple est concordataire, et profondément imbu de traditions gallicanes; l'église lui appartient, elle n'appartient, ni au préfet, ni au maire, ni au curé, elle appartient au peuple.

Or, si on fait le calcul de la majorité, qui a voté la séparation des Eglises et de l'Etat, si on additionne simplement les voix obtenues par les députés, qui ont voté cette réforme, on voit qu'ils représentent environ deux millions de suffrages sur une quarantaine de millions de Français et de Françaises. Et dans ces deux millions, qui ont voté cette loi, il y en avait qui n'étaient pas pour la séparation.

On n'a pas consulté le peuple, parce qu'on n'a pas voulu ; mais le peuple était aussi apte à trancher la question que les parlementaires.

Est-ce qu'il faut augmenter l'indemnité parlementaire .? Le peuple le sait. - Est-ce qu'il faut des assurances sociales ? Le peuple le sait. Il ne faut pas vouloir faire le bonheur du peuple contre lui. - De même la loi de 1901 sur les congrégations : est-ce que le peuple voulait la dispersion des congrégations ? Pas du tout ; si on avait consulté le peuple et que le peuple ait voté librement, le peuple aurait vu les soeurs de l'hôpital , les soeurs de la petite école où allaient les enfants, et il aurait dit : "Laissez-nous la paix ! "

Voilà le referendum, en gros. M. Barthélemy est partisan du referendum pour les grandes questions ; il ne découvrira rien, et il ne pense pas entrer dans le domaine brûlant de la politique contemporaine en disant que maintenant il y a un certain malaise et il croit que nous serons amenés à faire quelque chose pour essayer d'en sortir. Nous pourrions essayer d'en sortir dans le sens démocratique, nous pourrions demander au peuple de dire ce qu'il veut. Si c'est la Chambre qui statue, nous ne savons jamais si c'est ou non la volonté du peuple. Tandis que s'il y a une majorité considérable dans le pays, alors la minorité s'incline.

LA DEMOCRATIE FRANCAISE EST REPRESENTATIVE.

La démocratie française est représentative

Revenons au droit positif français. La démocratie française est représentative, c'est-à-dire que la constitution de 1875 admet le régime représentatif pur. Elle admet le régime représentatif pur, lorsqu'elle déclare, dans l'article 8 de la loi du 24 février 1875 : "Le Sénat a, concurremment avec la Cham-

Source : BIU Cujas

bre des députés, l'initiative des lois"; dans l'art. ler de la loi du 25 février : "Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des Députés et le Sénat", et dans la loi du 16 juillet 1875 : Le Président de la République promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres. Par conséquent, à aucun moment, la constitution de 1875 ne prévoit l'intervention du peuple, c'est un fait; nos textes sont certains et l'intention des auteurs de la constitution de 1875 était évidente.

Le referendum institution permanente ou moyen de sortir d'une difficulté.

Alors, deux conséquences : examinons le referendum comme institution permanente et le referendum comme moyen, à un moment donné de sortir d'une difficulté.

1°- Le referendum comme institution permanente ne peut être établi dans la constitution de 1875 que par la voie de la révision constitutionnelle. Il faut une révision.

2°- Les Chambres ne pourraient pas, à un moment donné, pour sortir d'une difficulté, qui se présente à elles, décider que le peuple sera consulté sur une loi soumise à leur délibération. Par exemple, au moment de la séparation des Eglises et de l'Etat, M. Flaminius Raiberti, député des Alpes Maritimes demanda que la loi fut soumise au referendum ; cette proposition était inconstitutionnelle. Les Chambres sont appelées à décider, elles sont obligées de décider. De même, M. Archimbault demanda un referendum sur l'augmentation de l'indemnité parlementaire : cette proposition fut considérée comme inconstitutionnelle. Il est impossible, dans l'état du droit constitutionnel, de consulter le peuple. Si on veut le consulter et introduire le referendum comme une institution permanente, il faut une révision de la constitution.

Par conséquent nous avons un régime représentatif pur et il y aurait à faire la doctrine du régime représentatif. Au fond, cette question est une question philosophique essentiellement française, qu'ignorent totalement, par exemple, les Anglais chez qui le régime représentatif est né.

Signification de l'élection.

Quelle est la signification de l'élection ? L'élection est-elle un simple choix ? ou l'élection comporte-t-elle un élément de mandat ?

L'élection simple choix, c'est le système dans lequel les électeurs, sans même se préoccuper du programme qu'aura à appliquer l'élu, choisissent l'homme le plus honnête, le plus probe , le plus intelligent, le plus distingué pour représenter une circonscription dans les Chambres.

Source : BIU Cujas

Au contraire, dans le système de l'élection mandat, les citoyens choisissent l'un d'entre eux, qui votera dans le sens indiqué dans le programme électoral et probablement suivant les voeux de la circonscription.

Le mandat impératif.

Nous n'avons ici qu'une seule règle constitutionnelle, c'est la règle que le mandat impératif est nul et de nul effet, c'est-à-dire que si un élu acceptait de voter toujours suivant un programme défini à l'avance, la constitution ne reconnaît pas l'obligation qu'il a prise dans ces conditions, et il en résulte que si une sanction est organisée au caractère impératif de ce mandat, cette sanction sera empêchée de jouer.

Voici comment pratiquement les choses se passeront : un comité, car il faut évidemment supposer un comité, fait signer à un candidat un mandat extrêmement précis : "Dans telle et telle circonstance, je voterai telle ou telle solution "; et, en outre, comme sanction de cet engagement, le candidat remet à ce comité une démission en blanc, c'est-à-dire une démission signée, où il ne manque que la date à ajouter. Par conséquent, si le député, au cours de son mandat, vient à manquer aux engagements qu'il a pris, le comité n'a plus qu'à mettre la date et à envoyer la démission au Président de la Chambre.

Il est de règle constante que la démission ainsi donnée est refusée. Il y a une quarantaine d'années avant la fameuse unification du parti socialiste, il y avait une quantité de petites chapelles dans l'église socialiste : il y avait les Broussistes, les réformistes, les guesdistes et il y avait les Alemanistes ; c'étaient ceux qui suivaient le citoyen Alemane et, conformément à ce qu'il croyait les principes de la démocratie, Alemane avait signé une démission en blanc à l'appui du mandat impératif qu'il avait reçu. Le comité envoie un jour la démission d'Alemane au président de la Chambre ; celui-ci, informé des conditions dans lesquelles la démission était donnée, refuse d'accepter la démission. Le citoyen Alemane envoie de nouveau une démission libre, et cette démission est acceptée. Mais le citoyen Alemane a été réélu, ce qui est la condamnation même du système des démissions en blanc, parce qu'il y a un comité, qui parle au nom de la circonscription et qui, la plupart du temps, se trompe.

Il faut remarquer les termes de la loi du 30 novembre 1875 : le mandat impératif est nul et de nul effet. Par conséquent, lorsque l'élection est entachée de mandat impératif, l'élection est valable et c'est

Source : BIU Cujas

le mandat qui est annulé. Evidemment, ceci n'est pas très conforme aux règles de la délicatesse et aux règles de l'honneur. Il restera bien entendu à la charge du député, qui a été ainsi élu, de voir s'il doit rester ou s'il doit s'en aller.

Cette question du mandat impératif est une question qui est née avec le régime représentatif, en France. Notamment à l'Assemblée Constituante une quantité de députés déclarèrent qu'ils avaient reçu des cahiers, qu'ils avaient un mandat impératif, que par conséquent ils regrettaient beaucoup, mais qu'ils ne pouvaient pas voter dans le sens que leur indiquait leur conscience, avec la majorité de l'assemblée. C'est alors que Mirabeau fit une sortie véhémente pour dire : "Si vous êtes ici pour lire vos cahiers, vous n'avez qu'à déposer vos cahiers sur le bureau de l'assemblée et à rentrer dans le sein de vos familles".

Un exemple que l'on cite d'une façon courante dans le Sénat américain, c'est celui-ci : il s'agissait du droit sur les chanvres ; un sénateur prononce un discours interminable pour le droit sur les chanvres, puis comme conclusion, il déclare : " Je voterai contre, parce que j'en ai reçu le mandat de mes électeurs". Alors, dans ces conditions, la discussion dans les Chambres n'a plus aucune espèce de signification.

LE PARLEMENT ET SA PRIMAUTE.

Voilà, sur cette doctrine du régime représentatif, des vues un peu rapides, mais qui sont suffisantes.

Le Parlement.

En France, nous avons donc un Parlement, qui est qualifié parfois de représentation nationale. Un jour que Napoléon était en campagne, l'impératrice Marie-Louise reçut une délégation du Corps législatif et le Moniteur publia un discours dans lequel l'impératrice se déclarait très touchée des sentiments que lui avait exprimés la représentation nationale. Napoléon envoya une rectification au Moniteur, disant que l'impératrice s'était trompée, que le Corps législatif n'est pas du tout la représentation nationale, que le Corps législatif est une autorité, qui a une mission très déterminée, qui est de voter la loi, et que ce droit est limité au vote de la loi, que pour la confection de la loi il est lié au Conseil d'Etat, au Sénat et à l'Empereur , et que, dans ces conditions, le terme de représentation nationale était tout à fait impropre, le Corps législatif étant une des

Source : BIU Cujas

autorités de l'Etat, et n'étant pas même la première autorité de l'Etat.

Par conséquent, il y a des régimes où le Parlement est la première autorité de l'Etat et des régimes où il n'est pas la première autorité de l'Etat. En France, surtout à l'heure actuelle, nous pouvons dire que le Parlement est la première autorité de l'Etat, c'est un fait - en attendant que des syndicats ou des comités ne le déchargent de ce titre et des obligations que confère ce titre.

La doctrine de la représentation sous la Révolution.

Mais il y a eu sous la Révolution, et notamment à l'époque de la Constituante, une doctrine extrêmement intéressante de la représentation, doctrine qu'il faut connaître et qui a peut être encore aujourd'hui quelque intérêt pratique. Dans cette doctrine de la Révolution, la nation est une personne morale et cette nation donne à une autre personne morale, qui est l'assemblée, la mission d'accomplir toutes choses en son nom à elle nation. Par conséquent, ce qui est fait par l'assemblée est censé fait par la nation. C'est ce qui explique cette affirmation de la Constitution du 3 septembre 1791 : la loi est l'expression de la volonté générale. Sur cette simple expression, un éminent Professeur, qui a disparu l'année dernière, M. Carré de Malberguc, a fait tout un livre : De la nation à la loi, expression de la volonté générale. Ce sont des choses qu'il faut connaître, ce sont des termes qui font partie du bagage d'un homme moyennement cultivé. Evidemment, on peut discuter sur ces questions ; tenons-nous en aux faits positifs.

La suprématie, la primauté du Parlement.

Le Parlement prend des décisions, qui exercent une influence déterminante dans toutes les branches de la vie nationale :

1°) D'abord, c'est le parlement seul qui fait la loi ; on a indiqué qu'il n'y a pas de referendum, qu'il n'y a pas de contrôle du peuple, et nous aurons à voir que le rôle du chef de l'Etat dans la confection de la loi est un rôle de pure formalité.

2°) C'est cette représentation nationale, ce sont ces Chambres qui, réunies en une seule assemblée, ont le pouvoir constituant.

3°) Ce sont ces Chambres qui votent le budget.

Et 4°), dans le régime parlementaire, que nous avons aujourd'hui, ce sont les Chambres qui contrôlent le gouvernement.

Par conséquent la suprématie du parlement, la primauté du parlement, le primat du parlement, comme disent certains Français, qui s'inspirent de la doctrine allemande et de la doctrine autrichienne, le

Source : BIU Cujas

primat du parlement est incontestablement établi par la constitution. Donc l'étude du parlement est une étude extrêmement importante et intéressante.

Les bases de la représentation

1°- Le territoire.

Quelle est la base de la représentation ? D'abord dans la représentation nationale figure, au premier plan, le département. C'est également un fait qui ne se justifie pas du point de vue doctrinal, mais enfin, tant au Sénat qu'à la Chambre des députés, il y a un minimum de représentation pour chaque département ; par exemple, chaque département doit avoir trois députés et les départements continentaux doivent avoir au moins deux sénateurs. C'est la règle générale, sauf des exceptions, que nous aurons à étudier dans la suite.

Cette représentation du territoire amène une certaine inégalité dans la valeur représentative d'un élu. Il y a des élus, qui représentent 2.000 voix, et il y a des élus, qui représentent 18 ou 20.000 voix. Un député de la Loire Inférieure, qui est élu par 20.000 voix, aura cependant le même nombre de voix qu'un député de la Lozère, qui aura été élu par 1.800 ou 2.000 voix. Par conséquent 10 fois plus égalent 10 fois moins ; voilà l'arithmétique de notre constitution à l'heure actuelle.

2°- La population.

En second lieu, ce qui est représenté c'est la population et, chose extraordinaire, la représentation est attribuée à un département, non pas seulement à raison de sa population française, mais à raison de sa population de toutes nationalités. Un arrondissement a un député, s'il a 100.000 habitants s'il a plus de 100.000 habitants, on sectionnera le département en deux arrondissements, qui, chacun aura un député, Mais, quelle est la population qui compte dans les 100.000 habitants ? Ce n'est pas seulement la population française, c'est aussi la population étrangère. Pourquoi ? On dit qu'ils ont des intérêts et que ces intérêts seront représentés d'une façon indirecte; ce sont là des plaisanteries. Certains députés ont besoin du comput de la population étrangère, alors on a mis la population étrangère : il y a 70.000 Français, 40.000 Italiens : on coupera le département en deux. Les Chinois, les Levantins, les Nord-Africains, tout cela compte.

3°- La contribution directe.

3°- La constitution du 3 septembre 1791 ajoutait la contribution directe, c'est-à-dire qu'il y avait 250 députés attribués à la contribution directe; on comptait combien un département payait de fois 1/250 de la contribution directe et si un département payait 2/250, 3/250, ce département élisait 2, 3 députés.

Source : BIU Cujas

Il est bien évident qu'aujourd'hui, avec notre système démocratique, la représentation de la contribution directe n'est plus admise. Aussi, on arrive à ce résultat que les départements, par exemple, au sud de la Loire, sont les départements qui, en général, gouvernent la France : le centre politique de la France, c'est à Souillac, dans le Lot. C'est un calcul qu'on a fait d'après les statistiques : on voit d'où viennent les présidents de la République, les divers ministres, le plus souvent ils viennent du Midi. Or, c'est le Nord et c'est Paris qui paient la plus grande partie de la contribution directe. Donc la fortune de la France est gérée par les représentants des départements qui paient le moins d'impôts.

LA DIVISION DU PARLEMENT EN DEUX CHAMBRES.

Le bi-caméralisme.

Nous allons étudier maintenant le parlement en lui-même et dans sa physionomie extérieure. Nous constatons d'abord ce caractère que le parlement français est divisé en deux chambres, c'est le système dit bi-caméraliste. On peut dire que le bicaméralisme est un des principes du droit commun constitutionnel ; en général, la plupart des constitutions modernes divisent leur parlement en deux chambres. On signale cependant tout de suite que l'Irlande est en train de supprimer son sénat et que l'Espagne n'a pas voulu de Sénat ; l'Espagne républicaine n'a pas de seconde chambre.

On dit quelquefois, en parlant de la seconde chambre; la "chambre haute", par conséquent il y aurait une chambre basse. Dans la démocratie, il n'y a pas de chambre haute. Cette expression de chambre haute se rattache au système aristocratique, où l'aristocratie a conservé un grand rôle; où il y a une chambre des seigneurs, qui est la première autorité de l'Etat, après le roi. Théoriquement, c'est le système qui existe en Angleterre, où il y a une Chambre des Lords, ce qui signifie Chambre des Seigneurs ; mais surtout depuis l'Act du Parlement de 1911, la Chambre des Lords est bien loin de tenir la première place en Angleterre : c'est la Chambre des Communes qui domine.

Doit-il y avoir deux Chambres dans le parlement ? Nous nous trouvons ici en présence d'une tradition républicaine et d'une tradition monarchique.

La tradition républicaine: une chambre

La tradition républicaine, incontestablement, est en faveur de l'unité de Chambre ; il ne doit y avoir qu'une seule Chambre, c'était la doctrine de la

Constituante de 1789 : la Nation étant une, sa représentation doit être une. C'était l'opinion du parti républicain sous la Monarchie de Juillet. C'est la solution qui, précisément à raison des principes républicains, a triomphé avec la Constitution du 4 novembre 1848 ; il ne doit y avoir qu'une seule Chambre.

La tradition monarchique : deux Chambres.

Au contraire, la tradition monarchique exige deux Chambres. C'est cette tradition monarchique qui, d'ailleurs, a commencé en Angleterre avec la Chambre des Lords et la Chambre des Communes, qui s'est introduite en France en 1814, car on l'a dit et on le répète, la Charte de 1814 n'est qu'une édition française de la constitution anglaise, édition française et écrite d'une constitution coutumière et anglaise. La Charte de 1830 est une édition revue et corrigée de la Charte de 1814, par conséquent c'est toujours la constitution anglaise que nous avons. Et enfin, au moment de l'élaboration de la constitution de 1875, ce sont les deux chartes que les constituants ont eu perpétuellement sous les yeux comme modèles.

Les Vues sur le gouvernement de la France et la France Nouvelle.

On connaît parmi les sources intellectuelles de la Constitution de 1875, le livre du duc Victor de Broglie et ces grandes familles sont bien gênantes, parce que, à toutes les générations, le chef s'appelle tout simplement " le duc de Broglie", alors il est difficile de savoir duquel il s'agit. Le duc de Broglie qui avait été ministre de Louis-Philippe et qui est le père d'Albert, qui a interpellé Thiers au 24 mai 1873, le duc de Broglie a publié un livre intitulé : "Vues sur le gouvernement de la France". Il faut faire d'ailleurs des réserves sur ce mot publier, puisque la censure, sous le Second Empire, empêcha le duc de Broglie de faire imprimer son livre et de le vendre, et que l'oeuvre fut autographiée et parut sous le manteau.

Il y avait comme thèse ce que l'on appelle la doctrine du tiers parti, à savoir que la seule chose intéressante c'est la liberté et que, dans ces conditions, peu importe qu'il y ait un roi, un empereur, un président de la République, une démocratie quelconque, l'essentiel c'est la liberté.

Ces vues se rencontrent également dans l'autre livre dont on a parlé comme étant la source intellectuelle de la constitution de 1875 : " la France nouvelle " de Prévot-Paradol.

Dans ces deux livres, nous avons un plan de constitution; A la tête un roi, un président, peu importe, mais il y a deux chambres : une chambre des députés et un grand conseil. Chose extrêmement cu-

Source : BIU Cujas

rieuse, dans le livre de Prévot-Paradol, on voit même des détails qui ont été copiés par les constituants en 1875, notamment la division de ce grand conseil en deux éléments, dont l'un serait élu pour un certain temps, dont l'autre serait pris dans la représentation du pays : c'est la division des sénateurs inamovibles et des sénateurs à temps, que nous allons rencontrer dans la suite.

L'Assemblée Nationale de 1871 se prononce pour le principe de deux Chambres.

L'Assemblée nationale considèrera l'institution d'une chambre haute comme l'essentiel de la constitution, comme la base de la constitution : avant de savoir si elle fera une monarchie ou une république, l'assemblée nationale décide qu'elle fera un Sénat. C'est extrêmement curieux, et même il faut signaler l'ordre de vote des diverses lois constitutionnelles : on commence par voter une loi sur le Sénat, et ensuite on vote la loi sur l'organisation des pouvoirs publics. C'est pourquoi, dans la plupart des recueils de textes la loi du 25 Février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics est, en général, placée avant la loi sur l'organisation du Sénat qui est du 24 Février, parce que, tout de même, l'Assemblée ayant voté d'abord la loi sur le Sénat s'arrangea pour que la loi sur l'organisation des pouvoirs publics fut promulguée avant cette loi sur le Sénat.

L'article 5 de la loi du 13 Mars 1873 apparaît, à ce sujet, comme une sorte de Serment du Jeu de Paume de programme constitutionnel : "L'Assemblée ne se séparera pas (c'est la terminologie révolutionnaire) avant d'avoir statué : 1° sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics; - 2° sur l'organisation et les attributions d'une seconde Chambre." Par conséquent, il y aura une seconde Chambre, et contre ce principe de la Seconde Chambre se forme le bloc républicain : 313 voix votent contre cette disposition.

Par conséquent, les républicains sont fermes contre l'institution d'une seconde Chambre, et à ce sujet il importe de signaler l'action conciliatrice, pacificatrice, transactionnelle de Gambetta. C'est Gambetta qui, à ce moment là, siégeait à l'extrême gauche, qui a fait accepter par la majorité républicaine l'institution du Sénat, ou au moins qui l'a fait accepter par assez de républicains pour que la constitution fut votée.

Et comme, suivant une règle qui a été à plusieurs reprises exposée, une formule bien frappée vaut mieux en matière politique que le raisonnement le plus fortement construit. Gambetta trouva cette formule : "Le

Source : BIU Cujas

Sénat sera le Grand Conseil des communes de France". Pourquoi ? Parce que, comme on l'indiquera dans la suite, dans le collège électoral du Sénat, chaque commune envoie un délégué; de sorte que dans l'esprit de la Constitution de 1875, le Sénat représentait les communes.

Dans les premiers temps de l'application de la Constitution de 1875, les républicains d'extrême-gauche, ceux qu'on appelait alors les radicaux : Naquet, Goblet, Clémenceau, étaient opposés à la conservation du Sénat et réclamaient la suppression du Sénat. A ce point de vue, il y a un discours tout à fait intéressant à la Chambre, le 1er juin 1881.

La dernière manifestation de cette opinion radicale date d'une proposition du mois de mars 1894. Depuis les radicaux, sans abandonner officiellement le principe de l'unité de Chambre, ont fait passer cette question en dehors du plan de l'actualité. Il y a des coïncidences providentielles entre les intérêts des peuples et les principes à un moment donné; il y a aussi de ces coïncidences providentielles entre l'intérêt d'un parti et certains abandons de principes : Preuve : quand les radicaux ont eu la majorité dans le Sénat, ils se sont aperçus, après tout, que cette seconde Chambre n'était pas aussi mauvaise qu'on voulait bien le dire.

Les socialistes, eux, conservent leur hostilité actuelle à l'institution d'un Sénat, mais ils sentent que le moment n'est pas venu d'une révision constitutionelle en ce sens et nous avons eu comme dernière manifestation positive de l'hostilité des socialistes au Sénat une proposition de M. Renaudel, qui tendait à réduire les attributions du Sénat et à ne lui laisser qu'un droit de veto pouvant être exercé une seule fois, c'est-à-dire que la Chambre vote une proposition ou un projet, le Sénat s'oppose, le projet revient à la Chambre, si la Chambre le vote à nouveau c'est fini, le projet est définitif, ou bien un certain délai : trois mois s'écoulent depuis le vote de la Chambre sans que le Sénat se soit opposé : le projet est définitif.

Cela paraît une proposition révolutionnaire, au fond c'est le système qui fonctionne actuellement en Angleterre depuis l'Act du Parlement de 1911.

Etude théorique du principe de la dualité des Chambres.

C'est là la règle du Sénat. On doit passer très rapidement maintenant sur l'étude théorique, au sens politique, de cette institution de la dualité des Chambres.

La dualité, principe opportun.

Dans l'état actuel des choses, la dualité des Chambres est un principe opportun.

Source : BIU Cujas

1°- Résultats de l'expérience de l'histoire et de l'expérience des pays étrangers.

1° La dualité, règle générale.

L'institution d'une seconde Chambre, d'un Sénat, est une institution tellement fréquente que l'on peut considérer que c'est la règle dans l'histoire et dans la législation comparée. Cette division du parlement en deux Chambres apparaît à peu près partout, de sorte que le plus simple est d'indiquer les pays qui n'ont pas de seconde Chambre.

Nous pensons tout de suite, par exemple, maintenant à l'Espagne, qui, dans sa récente constitution républicaine, a supprimé le Sénat.

En Angleterre, on ne discute pas l'existence d'une seconde Chambre, parce que les Anglais se vantent de n'avoir pas de discussion théorique, de discussion doctrinale ; il y a une seconde Chambre, c'est un fait, un truisme, une constatation d'évidence : il y a une Chambre des Lords.

On constate que la plupart des constitutions nouvelles au lendemain de la guerre, sauf la constitution espagnole, dont on parlait tout à l'heure et dont les Espagnols n'ont pas à se vanter, parce que l'Espagne n'est pas arrivée à une paix politique qui puisse nous faire envie, on constate que la plupart des constitutions nouvelles ont une seconde chambre.

2° Marche connue de l'unité à la dualité

Seconde constatation : on va de l'unité à la dualité, rarement de la dualité à l'unité.

3° Durée plus grande des constitutions à deux Chambres.

3ème constatation, résultant de l'histoire et de la législation comparée : les constitutions à deux ou à plusieurs Chambres durent plus que les constitutions à une chambre. Evidemment, il ne faut pas exagérer ce genre d'argument, mais : la Constitution montagnarde : une chambre, pas appliquée ; - la constitution de 1791 : une chambre, moins d'un an ; - la constitution du 4 novembre 1848 : une chambre, moins de trois ans ; Voilà notre expérience de l'unité de chambre : zéro an, onze mois, trois ans. - Tandis que les constitutions à deux chambres : an III cinq ans ; - la monarchie constitutionnelle de 1814 à 1848 : 34 ans ; - la constitution du 14 janvier 1852 : 18 ans ; - et enfin la constitution de 1875 est fort vieille.

Ici, il faut connaître le débat, qui a eu lieu devant la Convention. La Convention a trois époques : la convention girondine : les Girondins sont décapités par les Montagnards ; - la convention montagnarde, qui fait la constitution du 24 Juin 1793 et les Montagnards sont décapités au 9 Thermidor; - alors il reste le Centre, il reste les incertains, ceux qui ont réussi à vivre, à ne pas se faire décapiter ; ce sont ceux-là

Source : BIU Cujas

qui font la constitution du 5 Fructidor de l'an III et ils ont comme rapporteur Boissy d'Anglas.

Les deux axiomes de Boissy-d'Anglas.

Boissy d'Anglas a dit deux formules, qu'il faut bien connaître : Voulant présenter un argument en faveur de la dualité de Chambre, il a le courage de s'adresser à la Convention pour lui dire : "J'en appelle à votre propre histoire et au témoignage de vos consciences." Cela veut dire que si vous n'aviez pas été une chambre unique, si vous aviez eu à côté de vous une autre chambre, qui vous aurait donné le temps de la réflexion, vous n'auriez pas commis peut-être toutes les fautes que vous avez commises.

La seconde formule de Boissy d'Anglas, qu'il faut également citer, qui sert de résumé pour la doctrine de la dualité de chambres, est la suivante : " Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison" L'imagination, l'initiative : la chambre jeune, puis la chambre plus âgée qui calmera, qui aura une vertu pacificatrice.

Il faut, dans toute cette histoire, faire une place à part à la constitution de l'an VIII : elle n'avait pas deux chambres, elle en avait toute une série. Prenons cette histoire à partir du début de la dualité de chambres: le Directoire : Conseil des Cinq Cents et Conseil des Anciens.

L'an VIII : un Conseil d'Etat, organe d'initiative; - un Tribunal : organe de critique; - un Corps législatif : organe de décision; - un Sénat conservateur : organe de surveillance constitutionnelle. Voilà le système complexe de l'an VIII.

1814 : La Chambre des Pairs et la Chambre des députés.

Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, pendant les Cent Jours, entre le retour de l'Ile d'Elbe et Waterloo : la Chambre des Pairs et la Chambre des Représentants.

1830 : une Chambre des Pairs viagère, une Chambre des députés.

1848 : une seule Chambre.

1852 : une Chambre appelée Corps législatif et un Sénat qui au début, n'est pas une seconde chambre, un Sénat qui est simplement un organe de surveillance constitutionnelle et qui ne deviendra une seconde Chambre qu'avec la constitution libérale de 1870.

Et enfin, nous arrivons à la Constitution de 1875 avec la Chambre des députés et le Sénat. Voilà l'histoire.

2°- Etude de la dualité.-

Au point de vue doctrinal, il apparaît que la

Source : BIU Cujas

Etude doctrinale de la dualité. Conforme à la nature des choses.

dualité des chambres est conforme à la nature même des choses. Une idée nous vient, c'est l'institution, c'est l'imagination, alors nous donnons un organe à cette institution, à cette imagination : c'est la Chambre des députés. Puis nous soumettons le résultat de cette institution à la réflexion : c'est le rôle d'un Sénat. La littérature constitutionnelle abonde en images, en métaphores sur le rôle du Sénat c'est un frein :qu'est-ce qu'une automobile qui n'aurait pas de frein ? C'est un gouvernail : qu'est-ce qu'un bateau qui n'aurait pas de gouvernail ? C'est un stabilisateur ..., c'est un sabot, c'est le sabot du frein, etc, etc...

Il est courant de citer l'anecdote suivante : Washington et Franklin prennent le café. Washington prend son café et se brûle ; Franklin prend son café, le met dans sa sous-tasse et le boit à la température voulue. Franklin dit : "J'ai versé les passions populaires de la première Chambre dans l'atmosphère refroidissante de la seconde Chambre et j'ai mon café à la température voulue ".

On dit aussi que la seconde Chambre est un obstacle au despotisme, qu'elle assure la maturité dans l'examen des lois, qu'elle amortit les conflits, qu'elle assure plus de stabilité, qu'elle évite la subordination du législatif à l'exécutif.

Les objections contre la dualité des chambres.

D'autre part, il y a de nombreuses objections. L'objection de 1791, c'était l'unité de la nation : la nation est une, sa représentation doit être une... Cela ne veut rien dire. Ou alors faites vous représenter par un seul homme. Mais si vous vous faites représenter par 750, peu importe qu'ils soient dans la même salle, ou qu'ils soient répartis en deux salles. - On parle du danger d'un conflit entre les deux chambres, qui arriverait à une paralysie de la vie publique. Cela ne s'est jamais produit : c'est ce qu'on peut répondre. C'est, en effet, une vue de l'esprit assez sérieuse, mais il y a d'ailleurs des moyens que la constitution pourrait imaginer pour aboutir à la solution d'un conflit.

Enfin on dit : "La dualité des Chambres est une cause de lenteur législative ". C'est vrai dans une certaine mesure : au mois de juin 1928, ont été votées au Sénat une série de lois, qui avait été votées par la Chambre des députés, l'une 31 ans auparavant, l'autre 41 ans auparavant et l'autre 45 ans auparavant. C'est exact. Mais lorsqu'il s'agit de matières urgentes, par exemple augmenter l'indemnité parlementaire, la réforme est votée par les deux Chambres en moins de 24 heures !

Source : BIU Cujas

Dans tous les cas, le Sénat assure une certaine maturité ; le Sénat fait obstacle, et il y a quelque chose qu'il faut bien voir, c'est que la Chambre vote très souvent une réforme quelconque en se disant : "Nous allons voter cette réforme, qui est démagogique, incontestablement dangereuse pour le pays, mais qui nous vaudra la sympathie des électeurs puis (comme l'a dit un député encore vivant) le Sénat fera barrage, le Sénat arrêtera." Et en effet, pendant longtemps le Sénat a arrêté ; puis un jour il s'est aperçu qu'il en avait assez de faire barrage, de recueillir pour lui seul toute l'impopularité; alors il s'est mis à être aussi démagogue que la chambre des députés et il n'arrêta plus rien.

CONSTITUTION ACTUELLE DU SENAT FRANCAIS.

Le Sénat, organe de modération.

Nous allons maintenant étudier la constitution du Sénat. D'après tout ce qui vient d'être dit, le rôle de la seconde Chambre est d'être un instrument de modération, de pondération, de conservation. Le Sénat manquerait à son rôle s'il devenait aussi impatient que la Chambre des députés. Mais encore faut-il que la constitution prenne les précautions nécessaires pour que le Sénat soit en mesure de remplir ce rôle. C'est ce qu'à fait la constitution de 1875. Elle a pris toutes précautions utiles pour que le Sénat soit un organe de modération.

Les éléments de modération dans la constitution du Sénat.

1° Il est peu nombreux et il est entendu, sans qu'il faille exagérer cette idée, que les assemblées peu nombreuses sont plus calmes que les assemblées nombreuses.

Assemblée peu nombreuse.

D'après la constitution de 1875, le Sénat comprenait 300 membres ; depuis la Constitution de 1875, l'Alsace et la Lorraine sont rentrées dans la communauté française, on leur a attribué une représentation au Parlement, de sorte que le Sénat comprend aujourd'hui 314 membres.

Longue durée du mandat.

2° La longue durée du mandat. On estime également qu'une assemblée est calme, lorsque ses membres sont éloignés de la réélection et que, au contraire, l'approche de la réélection rend les assemblées de plus en plus nerveuses. On le disait autrefois, mais maintenant la nervosité des assemblées est un fait permanent. Il est évident qu'une assemblée, qui est élue pour neuf ans, sera pendant les trois ou quatre ans du milieu certainement une assemblée assise.

Le Sénat est élu pour neuf ans, ces neuf ans sont une longue durée pour les hommes qui sont dans la politique ; c'est pourquoi, comme l'a constaté

Source : BIU Cujas

le Président du Sénat, dans son discours de remerciement pour son élection au début de la session actuelle, il y a à l'heure actuelle 154 sénateurs qui sont d'anciens députés, c'est-à-dire près de la moitié, et le Président du Sénat constatait que cinq ministres ou anciens ministres étaient entrés au Sénat au moment du dernier renouvellement. On se réfugie au Sénat dès que c'est possible. Sauf pour certaines personnalités, qui sont à peu près sûres de leur réélection, ou qui sont ambitieuses, car le centre dans la vie politique, "l'arène où se dispute le pouvoir", pour employer l'expression traditionnelle, c'est la Chambre des députés.

Renouvellement partiel tous les trois ans

3°- Mode de renouvellement. Le Sénat doit être un organe de tradition, un organe de permanence et c'est pourquoi la Constitution de 1875 l'a soumis au système du renouvellement partiel. Alors que la Chambre est l'objet tous les quatre ans d'un "balayage"général, tous les députés disparaissent en même temps et aussi d'une réélection générale, le Sénat est renouvelé par tiers tous les trois ans.

On appelle l'attention sur ce fait que la constitution de 1875 a été mise en oeuvre au commencement de l'année 1876, que, par conséquent, il y avait une difficulté au début pour le fonctionnement du renouvellement partiel. Tous les sénateurs étaient théoriquement élus pour neuf ans, mais il fallait faire jouer le renouvellement partiel au bout de trois ans et le renouvellement partiel au bout de six ans. Alors on a tiré au sort: les sénateurs sont répartis en trois séries: A, B, C, d'après l'ordre alphabétique du département. En 1875, on a tiré au sort dans le Sénat quelle est la série qui sortira dans trois ans, quelle est la série qui sortira dans six ans; pour la troisième il est inutile de tirer au sort ceux qui feront leurs neuf ans. C'est une loterie assez désagréable pour ceux qui en sont victimes: ils sont élus pour neuf ans et doivent s'en aller au bout de trois ans, avec naturellement possibilité de renouvellement.

Le renouvellement du premier tiers du Sénat a eu lieu au mois de Janvier 1879; c'est là une grande date, parce que c'est ce que l'on appelle "l'avènement de la République aux Républicains". En 1875, nous avons eu un Sénat, qui était en petite majorité conservateur, et c'était parce qu'il y avait une majorité conservatrice, que Mac Mahon a pu s'appuyer sur le Sénat conservateur pour dissoudre la Chambre des députés, qui était républicaine, et faire le 16 Mai.

Source : BIU Cujas

Au contraire, en 1879, ce renouvellement d'une centaine de sénateurs amène une majorité républicaine au Sénat qui, à la place du duc d'Audiffret-Pasquier élit comme président Léon Say. En même temps Mac Mahon donne sa démission de président de la République et il est remplacé par Jules Grévy; par conséquent la présidence est à un républicain, et la présidence de la Chambre ayant été laissée par Jules Grévy, c'est Gambetta qui est appelé à la présidence de la Chambre et qui commence l'avènement de ce que l'on appelle la dictature occulte.

Condition de l'éligibilité et réglementation de l'électorat

4°- Condition de l'éligibilité et réglementation de l'électorat. C'est une question extrêmement difficile, une des questions les plus difficilement solubles des problèmes constitutionnels que le recrutement de cette seconde Chambre. Si on se trouve dans un pays aristocratique, il n'y a pas de question: nous allons faire une Chambre, où nous mettrons l'aristocratie, puis nous ferons une seconde Chambre, où nous laisserons les gens du commun - car c'est le sens de cette expression, Chambre des Communes. Il y a la Chambre des Lords, qui est la Chambre des seigneurs, et la Chambre des Communes, qui est la Chambre des gens du commun.

La Chambre des Lords en Angleterre

En Angleterre, pour le moment, il n'y a pas de question actuelle: la Chambre des Lords est une chambre de seigneurs; les membres de la Chambre des Lords sont nommés par le roi, avec un titre héréditaire, ils transmettent par conséquent le titre et le siège à leurs descendants. C'est une chose bien extraordinaire que cette Chambre des Lords et il faut être en Angleterre pour qu'une pareille institution subsiste dans les conditions où elle existe.

D'abord, il y a environ 700 Lords et le local de la Chambre des Lords est fait pour 250 à 300 personnes. Aussi, si on va à une séance de la Chambre des Lords, on voit qu'ils sont 40 ou 50. Il y a des membres, qui ont le droit de siéger à la Chambre des Lords et qui n'y vont jamais. C'est donc une Chambre héréditaire, qui ne réunit pas la majorité de ses membres.

Puis, en second lieu, il faut être aussi en Angleterre pour que se produise un fait comme celui de la nomination des membres du Labor Party - c'est ce que nous traduisons très inexactement en socialisme, et cependant ses membres n'ont que peu de choses communes avec nos socialistes: 1°- ils sont cléricaux - Henderson chantait tous les dimanches au temple; 2°- Ils sont militaristes: lorsque nos chefs de gouvernement s'en vont voir les chefs de gouvernement

Source : BIU Cujas

anglais, celui-ci, s'il est travailliste, n'a rien de mieux à montrer qu'une revue navale; 3°- Ils sont nettement royalistes: on a vu au moment de la mort du roi le chef du parti travailliste se lever à la Chambre des Communes pour exprimer ses regrets et exprimer son loyalisme à l'égard d'Edouard VIII et le parti a été faire une visite à la reine-mère pour déposer une adresse du parti travailliste entre ses mains. Cela n'a pas beaucoup de rapports avec notre socialisme. Il est impossible de traduire le nom d'un parti étranger en français.

Lorsqu'il y a eu un gouvernement travailliste en Angleterre, il fallait nommer des travaillistes pairs, parce qu'en Angleterre les ministres n'ont pas entrée dans les Chambres. Si un ministre est membre de la Chambre des Communes, il reste à la Chambre des Communes, si un ministre est membre de la Chambre des pairs, il reste dans la Chambre des pairs, Mais un membre de la Chambre des Communes, s'il est ministre, ne peut pas entrer dans la Chambre des Pairs pour y parler, et un ministre membre de la Chambre des Lords ne peut pas entrer à la Chambre des Communes pour y parler.

Par conséquent, lorsqu'un Gouvernement travailliste veut être représenté à la Chambre des Pairs, il faut qu'il y ait des pairs travaillistes, il faut qu'il nomme des travaillistes membres de la Chambre des Pairs, afin que ces travaillistes acceptent de faire partie d'un cabinet purement travailliste.

M.Mac Donald, lorsqu'il était premier ministre dans un ministère purement travailliste, a voulu nommer des ministres de la Chambre des Lords appartenant à son parti. Seulement le travaillisme est hostile à l'hérédité. On ne voulait pas créer des pairs travaillistes, qui transmettraient leurs sièges à leurs enfants. Car alors les travaillistes auraient pu se dire: "Nous allons créer une petite pépinière de travaillisme aux Pairs et il y aura toujours un parti travailliste". Seulement, les Anglais connaissent leurs hommes et ils se sont dit: que les enfants d'un pair travailliste seraient certainement conservateurs. Alors ils ont choisi, pour en faire des pairs travaillistes des gens en âge de ne plus avoir d'enfant.

Puis, une seconde difficulté est celle-ci: lorsqu'on entre à la Chambre des Lords, il faut prendre un titre nobiliaire, il faut devenir au moins vicomte; alors on voit un socialiste qui devient vicomte. Puis il faut s'habiller comme un lord aux moments voulus. On a trouvé des travaillistes, qui ont fait cela.

Source : BIU Cujas

Il y a notamment un écrivain, qui a fait de bonnes enquêtes sur l'état social en Angleterre, notamment sur l'application de la loi des pauvres, qui s'appelait Sidney Webb, qui a publié beaucoup de livres en collaboration avec sa femme Béatrice Webb. Il est devenu le vicomte Passefield, mais Madame Béatrice Webb, fidèle à ses idées, continue à signer ses oeuvres: Béatrice Webb et n'est pas devenue la vicomtesse Passefield.

On voit les difficultés de cette Chambre haute, qui est en Angleterre une curiosité archéologique. Mais l'Act du Parlement de 1911 a dépouillé la Chambre des Lords de ses attributions les plus importantes.

Il y a longtemps qu'on demande une réforme de la Chambre des Lords, mais cette réforme ne peut être réalisée que par le concours des Lords eux-mêmes (Cf. thèse de M.Peyronni :La question de la Chambre des Lords depuis le Parlement Act de 1911).

La question du Sénat devant l'Assemblée Nationale

En France, devant l'Assemblée Nationale, la question du Sénat fut discutée et on aboutit à des résultats assez extraordinaires. Dans son projet de constitution du 19 Mai 1873, à la veille de sa chute au 24 Mai, M. Thiers proposait de faire élire les sénateurs par le suffrage universel, dans des catégories de citoyens. Tout son effort portait du côté de l'éligibilité. Il y aurait eu une transposition de la règle de la Monarchie de Juillet, M.Thiers ayant été l'un des parlementaires les plus éminents et les plus remarquables de ce régime.

Le projet de M.Thiers

Dans le système de la Monarchie de Juillet, système qui est encore appliqué aujourd'hui en Italie, les membres de la seconde Chambre, de la Chambre haute, étaient nommés par le souverain, par le roi, dans des catégories de citoyens remarquables, dans une liste, M.Thiers transposait: le souverain c'est désormais, dans le suffrage universel, le peuple et c'est le peuple qui dans des catégories déterminées, va choisir les membres du Sénat.

Le projet de Broglie

Le duc de Broglie, dans son projet du 15 Mai 1874, renverse ce système et au lieu de faire élire le Sénat dans ces catégories, il propose de faire élire le Sénat par ces catégories, c'est-à-dire qu'il y aura une série de citoyens, chargés de désigner les membres de la Chambre haute. Son grand Conseil, en effet, comprenait des membres de droit: maréchaux, amiraux, cardinaux; - ensuite des membres nommés dans des catégories par le Chef de l'Etat, -et en troisième lieu, c'était le plus important, c'était le gros de son Grand Conseil - des sénateurs élus par des catégories.

Source : BIU Cujas

Quelles étaient ces catégories? Députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, bâtonniers, présidents des chambres de notaires, dignitaires de la Légion d'honneur, etc. Cela faisait pour le Sénat 131.000 électeurs environ. Lefebvre-Portalis, au nom de la Commission des Trente, fit remarquer qu'on voulait faire élire le Sénat "par tout ce qui s'élève par le mérite, par l'expérience, par les services rendus, par la fortune acquise".

M. Thiers, qui avait été renversé au 24 Mai 1873, qui avait une rancune particulière contre le duc de Broglie, qui avait amené sa chute, torpilla ce projet par ces mots: "Ce n'est pas une liste d'électeurs, c'est une liste d'invités au bal de la préfecture ! "Tous les notables du chef-lieu auraient été électeurs sénatoriaux.

Ainsi le 15 Mai 1874, on est tout à fait à la veille de la Constitution, et on ne sait pas encore comment sera constitué le Sénat. C'est dans ces conditions qu'on s'est résigné à l'élection par les notabilités du suffrage universel.

Le collège électoral sénatorial dans la Constitution de 1875.

Les sénateurs vont être élus par des élus.Quels sont ces élus? Dans chaque arrondissement est un collège électoral sénatorial, composé :1°- des députés du département; 2°- des conseillers généraux du département; 3°- des conseillers d'arrondissement, et 4° enfin de délégués élus par les conseils municipaux. L'élection se fait dans un chef lieu de département: à Bordeaux, à Toulouse, à Pau, à Bayonne, à Lille, c'est là que se réunissent les députés du département, avec les conseillers généraux du département, tous les conseillers d'arrondissement des divers arrondissements du département, et enfin les délégués des différents conseils municipaux du département.

Voilà le système.Seulement, ce système a subi deux périodes, qu'il faut également connaître: nous avons un Sénat de 1875 et un Sénat de 1884. C'est pourquoi, lorsqu'on a beaucoup parlé de la dissolution, au moment du Ministère Doumergue, et lorsque l'on parlait du Sénat, on oubliait de dire que le Sénat, que nous avons aujourd'hui, n'est plus le Sénat de 1875, comme on va le voir.

Le Sénat de 1875 se caractérisait par deux traits, aujourd'hui disparus: 1°- l'unité de délégué sénatorial, 2°- l'institution des sénateurs inamovibles.

1°-Unité de délégué sénatorial

En 1875, chaque commune, quelle que soit l'importance de cette commune, - et nous prenons par exemple Paris et Aubervilliers, - envoyait au collège électoral sénatorial un délégué, un seul délégué. Une commune de

Source : BIU Cujas

100 habitants et de 30 électeurs, était représentée au collège électoral sénatorial par un délégué, et une ville de 5 ou 600.000 habitants comme Lyon ou Marseille était représentée dans le même collège électoral sénatorial par un délégué; par conséquent 100 équivalent à 500.000, voilà le système de 1875.

Aux premières élections sénatoriales, qui eurent lieu au commencement de l'année 1876, Paris fut appelé à choisir son délégué sénatorial, celui qui représentait la commune de Paris au Collège électoral sénatorial, et on ne trouva qu'un seul homme, qui en était capable: c'est Victor Hugo; ce fut Clémenceau, qui alla lui notifier cette élection.

Pourquoi cette égalité des délégués sénatoriaux? Pourquoi cette offense contre l'arithmétique la plus élémentaire? Il y a la doctrine et il y a la réalité. La doctrine est la suivante: La Chambre des députés est représentée par le nombre avec le suffrage universel; il faut que dans la seconde chambre nous ayons une représentation d'un autre élément du pays que le nombre. Alors nous cherchons ce que nous allons faire représenter au Sénat. Il n'y a rien qui puisse être représenté au Sénat, à moins que nous ne revenions au Sénat du duc de Broglie: des catégories de notables,

C'est dans ces conditions que l'on construit cette doctrine: il y a dans le pays, en dehors de l'unité nationale, un élément normal, un élément spontané, un élément naturel, qui est sorti de l'histoire: c'est la commune. Alors nous allons faire représenter ce seul élément naturel, que nous trouvons en dehors de la masse, nous allons le faire représenter au Sénat. Et Gambetta trouve la formule adéquate de ce système en disant: "Le Sénat sera le grand Conseil des communes de France"Gambetta, par là, fausse l'idée de la constitution, puisque chaque commune, la plus petite est égale à la plus grande. "Le Sénat sera le grand conseil des communes de France". Cela ne veut rien dire, c'est une plaisanterie.Pourquoi une petite commune, dans le département des Boûches du Rhône, doit-elle être l'égale de Marseille? Pourquoi vingt communes du département des Bouches du Rhône auront-elles, alors qu'elles ont 3.000 habitants à elles 20, la même représentation que les 5 ou 600.000 habitants de Marseille. Cela ne tient pas debout.

La réalité est la suivante : Les hommes de l'Assemblée nationale, le caractère de l'assemblée nationale expliquent le caractère de la règle. Ces hommes étaient conservateurs, ils étaient catholiques, ils étaient plus ou moins hantés de sympathie pour la monarchie.

Source : BIU Cujas

Or, c'était un fait d'observation, à ce moment-là, que les petites communes rurales correspondaient à l'opinion de la majorité de l'assemblée. C'est pourquoi d'ailleurs on appelait les membres de l'Assemblée nationale "les ruraux": c'étaient des représentants des campagnes. On a voulu que le Sénat fut conservateur, et pour qu'il fût conservateur, on l'a fait élire par les campagnes conservatrices.

Voilà le premier élément du Sénat de 1875; cet élément a disparu en 1884.

2°-Institution des sénateurs inamovibles

Second trait du Sénat de 1875 : Il devait comprendre 300 membres; dans ces 300 membres, 225 seulement étaient élus comme on vient de le dire, et il y avait, à côté d'eux, 75 sénateurs inamovibles, qui étaient élus de la façon suivante: les 75 premiers par l'assemblée nationale avant qu'elle se séparât (Décembre 1875) et à mesure qu'un siège de sénateur inamovible devenait vacant, il était pourvu à la vacance par le Sénat lui-même: c'était l'ensemble des sénateurs inamovibles survivants et des sénateurs élus, qui pourvoyait aux sièges des sénateurs inamovibles devenus vacants. C'était le système de la cooptation le système académique: il y a un fauteuil vacant à l'Académie française, c'est l'Académie qui nomme à ce fauteuil vacant.

En 1875, le maréchal de Mac Mahon, -on ne saurait trop le rappeler, parce que ces évènements sont complexes et par conséquent il faut faire un effort pour y voir clair - en 1875, au moment où est votée la constitution, nous avons un président de la République élu au 24 Mai 1873 et qui, d'après la loi du Septennat, de Novembre 1873, est élu pour sept ans, qui par conséquent, quoiqu'il arrive, en vertu d'une disposition constitutionnelle, a le droit de rester président de la République jusqu'à l'expiration de ces sept ans: c'est le maréchal de Mac Mahon. Jamais pareil fait ne s'était produit: on fait la constitution autour d'un président de la République , qui est là pour un temps déterminé.

Le Maréchal de Mac Mahon demande, lui, de nommer ces sénateurs inamovibles. C'est une conception un peu monarchique, mais la constitution de 1875 est une transaction entre la monarchie et la République. Le principe de la République c'est qu'il y aurait eu 225 sénateurs élus, et le principe de la monarchie, c'est qu'il y aurait eu 75 sénateurs qui auraient été nommés par le Président de la République.

L'assemblée nationale refuse cette satisfaction à Mac Mahon. On lui rend la nomination des conseillers

Source : BIU Cujas

d'Etat, car en vertu de la loi de Mai 1872, c'était l'Assemblée nationale qui s'était emparée de la nomination des conseillers d'Etat et qui avait décidé qu'à l'avenir les conseillers d'Etat seraient élus par le Parlement.

Naturellement, dans la conception de l'assemblée nationale, il y avait deux ordres de préoccupations;

1°- un ordre de préoccupations analogue à celui qui avait saisi la Convention au moment où elle allait mettre en oeuvre la constitution de 1795: Nous faisons une constitution, il faut que nous assurions la permanence de l'esprit dans lequel nous avons fait cette constitution, et pour assurer cette permanence, quel moyen plus sûr que d'assurer dans les corps constitués, au moins pendant les premières années, une délégation choisie par nous-mêmes?

Cette première conception est d'ailleurs bouleversée par les manoeuvres de Gambetta, de Jules Simon et par la maladresse de cette assemblée nationale, qui n'a su réaliser aucun de ses desseins. En effet, grâce à d'habiles manoeuvres, cette assemblée, qui était en majorité monarchiste et conservatrice, élit parmi les 75 premiers sénateurs inamovibles 50 républicains, 10 légitimistes partisans de la branche aînée des Bourbons, et seulement 15 Orléanistes, c'est-à-dire 15 représentant véritablement sa propre majorité.

2°- Dans la doctrine du sénateur inamovible, les membres de corps d'élite, dans le corps d'élite que devait être le Sénat devaient être les modèles des parlementaires. On devait nommer sénateurs inamovibles des hommes qui n'avaient pas l'ensemble des qualités et de défauts nécessaires pour faire une campagne électorale: un homme éminent peut être bègue, peut être sourd, et cependant il peut avoir sa place dans les assemblées, mais il ne faut pas qu'il se présente devant un collège électoral. S'il a la tête faible, il ne peut pas boire d'alcool, s'il a l'estomac délabré, il ne peut pas non plus faire la campagne chez les marchands de vins; et cependant il peut avoir sa place dans les assemblées.

Alors on disait: Les illustrations du pays entreront au Sénat, grâce à l'institution des sénateurs inamovibles. Ce côté-là, il faut bien le reconnaître, a été également "raté" par l'assemblée nationale, Qui a-t-on fait rentrer dans la première fournée de 75 ? Le plus souvent des hommes qui pensaient qu'ils n'avaient aucune chance de réussir dans la campagne électorale.

Source : BIU Cujas

Toutefois, soit aux élections suivantes, soit dans cette première élection, il y avait des hommes de grand caractère et qui étaient légèrement, mais pas tellement, au-dessus du niveau des parlementaires actuels.

Ce qu'il y avait de mieux dans cette institution, c'est que c'étaient des personnalités, qui étaient absolument affranchies du souci de la réélection. Comme il n'y avait pas de réélection, ils votaient suivant leur conscience. Ce n'était pas difficile pour eux, il n'y avait pas de quoi être fier, mais enfin ils votaient selon leur conscience et dans cette conception ils étaient le modèle des parlementaires.

Pour M. Barthélemy, la suppression des sénateurs inamovibles a changé le caractère du Sénat, Quand il y avait ces 75 messieurs impressionnants, il fallait avoir une certaine ambition pour aller s'asseoir à côté d'eux; tandis que depuis qu'ils ont été supprimés, le Sénat est devenu le refuge des députés fatigués de se représenter aux élections.

Cependant cette institution de personnages, qui faisaient partie d'une assemblée pour toute leur vie, qui étaient par conséquent irresponsables, heurtait certains sentiments démocratiques et c'est pourquoi ils ont été supprimés en 1884.

Le Sénat d'après la loi du 9 Décembre 1884

Loi du 9 Décembre 1884, votée en exécution de la loi constitutionnelle du 14 Août 1884: Les Républicains n'avaient accepté, n'avaient subi la constitution de 1875 qu'à raison de certaines circonstances extérieures. Ces circonstances extérieures, c'étaient toujours les mêmes, c'était une menace de la part de l'Allemagne. "Vous voulez, disait Gambetta, connaître le secret de nos résignations? Regardez vers la trouee des Vosges". En effet, pendant toute la durée de cette assemblée nationale, l'Allemagne voit la France se reformer et elle ne cesse ses menaces. Les Républicains se disent : Il faut sortir de cet état d'incertitude, il faut arriver à une constitution, acceptons- celle-là; nous avons l'étiquette de République, une fois que nous aurons le mot, nous tâcherons d'introduire la chose, la réalité. La République, cela existait pour la présidence de la République, cela existait aussi pour le Sénat.La tradition c'est qu'il ne doit y avoir qu'une seule Chambre, et en outre, s'il y a une seconde chambre, que cette Chambre doit être le plus près possible de la démocratie.

Source : BIU Cujas

Au 16 Mai 1877, Mac Mahon est vaincu par les idées républicaines. Gambetta l'avait sommé de se soumettre ou de se démettre; il se soumet jusqu'au mois de Janvier 1879. Au mois de Janvier 1879, il donne sa démission; alors c'est un républicain, Jules Grévy, qui est élu pour la première fois président de la République et nous entrons dans une période, que l'on appelle la période de la République aux Républicains. La République s'installe et dans cette installation nous avons un ensemble de lois, dans lesquelles il faut mettre cette réforme de 1884: une loi libérale de 1881 sur la presse, - une loi de 1879 sur le siège des pouvoirs publics à Paris, - la loi de 1881 sur la liberté de réunion; - la loi de 1880 fixant au 14 Juillet la fête nationale; - et enfin, dans le même ordre d'idées, cette loi de 1884 sur la réforme du Sénat.

L'élection des sénateurs était fixée par la constitution. La réforme de la Constitution se fait en deux étapes: 1°- on va à Versailles, et on abroge les articles de la constitution relatifs à l'élection des sénateurs. Puis, les deux Chambres reviennent à Paris et là elles font une loi ordinaire, la loi du 9 Décembre 1884, qui va fixer le nouveau mode d'élection des sénateurs. Par conséquent, aujourd'hui encore, l'élection des sénateurs est dans le domaine de la loi ordinaire.

Ce sont des choses qu'on ne sait pas, qu'on ignore complètement dans les milieux journalistes et dans les milieux parlementaires; on ne sait pas ce qu'il y a dans la loi ordinaire et ce qu'il y a dans la constitution. En ce qui concerne les députés, il n'y a dans la constitution qu'une seule chose: l'universalité du suffrage et tout le reste de l'élection des députés, y compris la durée des pouvoirs de la Chambre des députés, est dans le domaine de la loi ordinaire, sans qu'il y ait lieu à révision de la constitution.

Cette réforme de 1884 était une réforme complexe,

1°- réduction du délai pour l'élection générale de la Chambre au lendemain d'une dissolution.

2°- suppression des prières publiques au commencement de la session ordinaire: La République se laïcise;

3° - Inéligibilité des familles ayant règné en France, et enfin réforme du Sénat.

Suppression de l'institution

D'abord, suppression de l'institution des sénateurs inamovibles. On dit: suppression de l'institu-

Source : BIU Cujas

des sénateurs inamovibles

tion, et on ne dit pas suppression des sénateurs inamovibles, car il y a une mesure transitoire: l'institution est supprimée, mais les sénateurs inamovibles en fonctions demeurent en fonctions pour toute leur vie; seulement lorsqu'ils viendront à l'expiration de cette existence, leur siège sera attribué, par la voie du sort, une espèce de loterie funèbre, aux départements les moins favorisés en sénateurs par rapport à leur population. On dresse une liste des départements, qui auront droit à l'héritage des sénateurs inamovibles.

Il n'y a plus aujourd'hui de sénateurs inamovibles, les deux derniers ont disparu au cours de la guerre et cette disparition est passée assez inaperçue. Aux environs de 1917 sont morts M. de Marcère qui avait été élu par le Sénat, et M. Bérenger de la Drôme, qui avait été élu par l'assemblée nationale.

Il y a eu, à plusieurs reprises, des propositions tendant à l'utilisation des anciens Présidents de la République, et on a demandé notamment que les anciens présidents de la République fussent sénateurs inamovibles de droit. Il y a, sur ce point, un rapport de M. Israël, qui déclare que l'inamovibilité a toujours heurté violemment les sentiments des Républicains et que, dans ces conditions, la proposition ne doit pas être prise en considération.

Donc suppression en 1884, de l'institution des sénateurs inamovibles, avec survivance des sénateurs inamovibles alors existants.

Suppression de l'unité du délégué sénatorial dans les collèges électoraux.

Ce qu'il y a de plus important en 1884, c'est la suppression de l'unité du délégué sénatorial dans les collèges électoraux. On est heurté par ce fait qu'une petite commune rurale de quelques dizaines d'habitants est représentée par un délégué, alors que le chef-lieu, de plusieurs centaines de milliers d'habitants, n'a également qu'un délégué, Alors quelle était la logique?

Il faut bien poser la question, parce que la réponse est qu'on n'a pas satisfait la logique. La logique, si on sortait de ce système, c'était de dire: le nombre des délégués sénatoriaux sera proportionnel à la population des habitants d'une ville: par exemple, il y aura 1 délégué sénatorial par 1.000 ou fraction de 1.000. Ce n'est pas du tout ce qu'on a fait. Pourquoi? Ici il est impossible d'imaginer la moindre doctrine par ce qu'il n'y en a pas. En 1875, nous pouvions inventer la représentation de la commune; ici il n'y a que des intérêts de partis, qui sont les suivants :

Source : BIU Cujas

L'assemblée nationale, en 1875, trouvait ses électeurs dans les petites communes rurales, et c'est le motif pour lequel les petites communes rurales ont été favorisées. En 1884, est au pouvoir un parti, que l'on appelait alors le parti opportuniste, qui s'alliait au gouvernement avec le parti radical, mais qui le combattait aux élections, - ce qui aux élections de 1885 fut sur le point de faire triompher les partis conservateurs, qui étaient alors le parti bonapartiste et le parti royaliste.

Ce parti radical et ce parti opportuniste avaient leurs forteresses dans les communes moyennes, dans les chefs-lieux de canton. C'est là qu'il y a ces individus, qui sont anti-cléricaux, qui se croient de ce fait républicains, qui sont réactionnaires au point de vue social, réactionnaires au point de vue fiscal, libéraux dans l'ensemble, veillant sur leur porte-monnaie: le coeur est à gauche et le porte-monnaie est à droite, a-t-on dit. C'est l'antinomie de la politique française.

Ce sont ces hommes, qui vont avoir la majorité dans le collège électoral nouveau du Sénat. Si on avait établi la proportionnalité avec la population, les grandes villes auraient eu la majorité. Or, à ce moment là, on se méfiait des grandes villes, parce que les grandes villes sont trop avancées. En 1884, le socialisme commence de se montrer à la Chambre, mais c'est surtout en 1893 que les socialistes vont entrer à la Chambre et commencer d'y compter.

Alors on ne veut pas que les grandes villes soient représentées au Sénat. Solution: nous allons faire varier le nombre des délégués sénatoriaux avec le nombre des conseillers municipaux, attribués à chaque commune par la loi du 5 Avril 1884. Chaque commune aura au moins un délégué; Lorsque nous arrivons aux communes moyennes, aux bourgs, aux chefs-lieux de canton, de 3.000 à 10.000 habitants, nous allons leur donner un très grand nombre de délégués, et lorsque nous arriverons aux grandes villes, nous leur donnerons un peu de délégués.

Voilà ce système; il n'y a aucune espèce de justification; le collège électoral du Sénat ne peut être justifié par aucun raisonnement; cela ne répond à rien, à aucune doctrine à aucune pensée avouable.

Voilà par exemple, la ville de Paris et le département de la Seine; c'est là où la chose éclate d'une façon tout à fait particulière. La ville de Paris : 800.000 habitants de plus que la banlieue; dans le

Source : BIU Cujas

collège électoral sénatorial de la Seine, elle a 847 délégués de moins. Par conséquent, dans le département de la Seine, Paris est près de Pantin, c'est la banlieue qui fait la majorité aux élections sénatoriales de la Seine. Pourquoi? Il n'y a aucune espèce de justification.

Ceci en 1884. Les choses ont changé depuis. Il faut considérer ce développement formidable de la banlieue parisienne depuis quelques années: telle commune, qui avait 3.000 habitants en 1884, qui était une commune de petits propriétaires, d'agriculteurs, est devenue maintenant une commune de 80.000 habitants; dont le caractère a absolument changé. Alors qu'on avait en 1884 des jardiniers, des conservateurs, on a maintenant ce que l'on appelle la banlieue rouge.

Donc, dans chaque département - en général au tribunal civil - se réunissent les députés de ce département, les conseillers généraux, c'est-à-dire les membres de l'assemblée départementale, les conseillers d'arrondissement des divers arrondissements et ces délégués des conseillers municipaux, en nombre variable.

Marseille a 24 Délégués, mais 17 communes des Bouches du Rhône, réunissant 30.000 habitants, ont 17 délégués - Lille a 24 délégués, mais il y a dans le Nord 24 communes minuscules, qui à elles 24 réunissent péniblement 4.000 habitants, qui ont 24 délégués. Paris a 110 électeurs, la banlieue a le reste. Dans la banlieue, il y a un délégué pour 15.000 habitants, et Paris a un délégué pour 25.000 habitants.

Donc rien, absolument rien ne justifie cette répartition. Tout ce qu'on peut dire, c'est que cela ne marche pas aussi mal qu'on pourrait l'imaginer, qu'on s'y habitue, et surtout qu'on ne sait par quoi on remplacerait et que malheureusement, dans la vie, la logique verbale, la logique du cerveau du juriste, n'aboutit pas toujours à des solutions tout à fait satisfaisantes.

Voilà le principe. Alors il faut bien remarquer ceci: ces délégués des conseils municipaux, sont pris par le conseil municipal parmi les électeurs de la commune. Voilà la règle, mais en général le conseil municipal pense que les électeurs les mieux désignés pour remplir ce rôle ce sont les membres du conseil municipal. Par conséquent, en pratique, chaque conseil

Source : BIU Cujas

municipal choisit les délégués sénatoriaux dans son sein. Et le maire de la commune estime que cette commune ne peut être représentée par personne mieux que par lui. Par conséquent, le maire est, en principe, candidat pour être délégué sénatorial.

De sorte que lorsqu'un journaliste écrit : "Le Sénat est élu par les maires", ce n'est qu'une moitié d'erreur, parce que en fait, sur 42.000 communes on peut dire qu'il y en a 41.000, qui sont représentées par leur maire. C'est un fait.

Mais voici ce qui va se passer à Paris: Le conseil général du département de la Seine est ainsi composé: 1°- les 80 conseillers municipaux de Paris, 2°- des conseillers généraux élus spécialement par la banlieue. Donc, tout conseiller municipal de Paris est par ce fait même conseiller général de la Seine. Il en résulte que, au titre de conseiller général de la Seine, le conseiller municipal de Paris entre de droit dans le collège électoral sénatorial. Les 30 délégués du conseil municipal de Paris au Collège électoral sénatorial devront donc être choisis en dehors des conseillers municipaux, puisque ceux-ci sont déjà électeurs sénatoriaux comme conseillers généraux.

A chaque élection sénatoriale, le conseil municipal de Paris choisit parmi les électeurs parisiens les trente personnalités, qui vont aller au collège électoral sénatorial.

Ici on pourrait également s'attendre à voir dans ce collège électoral sénatorial des notabilités parisiennes, des illustrations de Paris. On pourrait faire une liste magnifique des trente membres. Ce n'est pas une liste magnifique, parce que les conseillers généraux ont des services à reconnaître et à récompenser. Alors ces délégués sénatoriaux sont, en général, des électeurs influents, des présidents de comités de quartiers et les membres de la majorité du conseil municipal s'entendent entre eux pour voter pour leurs présidents de comités. De sorte que cette liste n'est pas, en général, reluisante.

Toutefois, il y a une règle traditionnelle et traditionnellement observée: dans le conseil municipal, comme dans la plupart des assemblées, il y a beaucoup d'avocats, alors il est de règle que le bâtonnier de l'ordre des avocats soit toujours désigné comme délégué sénatorial de la Seine.

Source : BIU Cujas

Il ne faut pas dire que les sénateurs sont élus au second degré, ce n'est pas exact pour deux raisons. 1°- parce que l'élection au second degré suppose que des électeurs sont choisis avec la seule mission d'élire - au contraire, dans notre système, ce sont déjà des gens qui sont élus avec une mission d'administration légale, qui sont chargés d'élire les sénateurs.

2° - A la rigueur admissible lorsqu'il s'agit des députés, lorsqu'il s'agit des conseillers généraux lorsqu'il s'agit des conseillers d'arrondissement, on pourrait dire que les sénateurs sont élus au second degré, mais que c'est faux lorsqu'il s'agit des délégués des conseillers municipaux, parce qu'alors il y a trois degrés; de l'électeur au conseiller municipal, du conseiller municipal au délégué sénatorial, et du délégué sénatorial au sénateur.

Par conséquent, élection des sénateurs par les notabilités du suffrage universel.

Réglementation des élections sénatoriales. Date des élections.

A quel moment les sénateurs sont-ils élus? Nous avons sur ce point une loi du 7 Juillet 1929, qui déclare que l'élection des sénateurs a lieu dans le deuxième quinzaine du mois d'Octobre, qui précède l'expiration de leur mandat. Ce mandat commence et prend fin à l'ouverture de la session ordinaire. Avant cette loi du 7 Juillet 1929, la date de l'élection sénatoriale n'était fixée, ni par la loi, ni par la constitution, c'était le gouvernement, qui convoquait les électeurs pour le renouvellement d'un tiers.

Qu'est-ce qui se produisait, d'une façon générale? L'élection avait lieu au mois de Décembre, et on s'est aperçu que cette date présentait un double inconvénient: d'abord au mois de Décembre, le Parlement est occupé à voter le budget, de sorte que tous les trois ans, lorsque le budget venait devant le Sénat, il manquait cent sénateurs, qui faisaient leur campagne électorale. Les 200 sénateurs restant faisaient la même besogne, aussi bien ; mais enfin, si on a 300 membres dans une assemblée, il vaut, autant qu'ils soient là, c'est plus logique, lorsqu'il s'agit d'accomplir un acte important de leur fonction. Mais surtout le mois de Décembre est un mois malsain pour des vieillards obligés de faire une campagne électorale, quelquefois dans des pays accidentés, couverts de neige, alors on a décidé que l'élection des sénateurs aurait lieu dans la deuxième quinzaine du mois d' Octobre, qui précède l'expiration de leur mandat. C'est le gouvernement qui, dans cette deuxième quinzaine, choisit le dimanche qui lui parait le mieux approprié.

Date de l'entrée en fonction

Mais alors, nous avons un tiers des sénateurs, qui

Source : BIU Cujas

étaient en fonction jusqu'au second mardi de Janvier 1936, et les élections ont eu lieu au mois d'Octobre 1935. Par conséquent il y a un inter-règne assez important. Quelle est la solution? Les sénateurs nouveaux, élus au mois d'Octobre, n'entrent en fonction que le second mardi de Janvier 1936. Ce mandat commence et prend fin à l'ouverture des sessions ordinaires. Alors les sénateurs battus, non réélus au mois d'Octobre restent en fonction jusqu'au second mardi de Janvier. Certains donnent immédiatement leur démission. Au contraire, nous avons vu, ces temps derniers, M. Lugol, qui était président de la Commission de législation civile, la présider jusqu'à la fin de son mandat.

L'élection a lieu a scrutin de liste.

Seconde règle des élections sénatoriales: Le scrutin est en principe au scrutin de liste, s'il y a plusieurs sénateurs; s'il n'y a qu'un sénateur à élire dans la circonscription, comme pour le territoire de Belfort, pour l'Algérie et pour les colonies, évidemment le scrutin est uninominal. Mais s'il y a deux ou trois sénateurs à élire, chaque électeur sénatorial met dans l'urne un bulletin avec le nom de deux ou trois candidats.

Le vote est obligatoire pour les délégués sénatoriaux.

3ème règle: le vote est obligatoire pour les délégués sénatoriaux, facultatif pour les autres électeurs sénatoriaux. Il n'y a aucune espèce de raison à cette différence. On a dit que les députés sont des gens tellement haut placés dans l'échelle des consciences, des intelligences, de la société, et que les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement les suivent de près, qu'il n'y avait pas lieu de penser à frapper par une sanction l'exercice de leur devoir. Qu'au contraire, pour ces obscurs délégués des conseils municipaux il faut les menacer d'une amende, afin qu'ils aillent voter.

Voilà la règle: L'amende est une amende prononcée par le tribunal civil; elle est de 150 frs, avec ces fameux centimes additionnels, environ 800 centimes additionnels, c'est-à-dire qu'il faut ajouter 8 frs par franc. Evidemment, il faut que le délégué abstentionniste soit dénoncé, sinon l'amende n'est pas prononcée. Il y a là une sanction, qui n'est pas très bien organisée, il faut le reconnaître: il faut que ce soit obligatoire pour tous, ou que ce ne soit pas obligatoire.

Mais l'erreur fondamentale, c'est de croire que les abstentions viendront des délégués des communes, ce n'est pas vrai. Tous les neuf ans, un propriétaire d'une commune est désigné par ses collègues pour aller au chef lieu, c'est l'occasion d'une belle promenade, d'un déjeuner avec des camarades, personne ne manquera cela. Puis, on est quelqu'un dans sa campagne, quand on part pour remplir cette mission. Aussi on ne manquera pas d'y

Source : BIU Cujas

aller. Cette partie de nos règles constitutionnelles est bourrée d'erreurs.

Le vote est, en principe, payé

4ème règle, posée par la loi du 30 Décembre 1928: le vote est, en principe, payé. On est payé pour aller au chef-lieu voter pour les sénateurs, sauf si on a un mandat, auquel est attribuée une indemnité à caractère permanent. Les députés ne sont pas payés, les sénateurs ne sont pas payés, les conseillers généraux du département de la Seine ne sont pas payés. Reste à payer les conseillers généraux du département, les conseillers d'arrondissement et les délégués des conseils municipaux. Ce n'était pas très utile de les payer; il reste dans le pays assez de citoyens, qui sont capables une fois tous les neuf ans d'aller au chef-lieu voter pour les sénateurs, on en aurait toujours trouvé.

Le vote est secret

5°- Le vote est secret. C'est ce qu'on a déjà exposé il faut voter sous une enveloppe, aller dans l'isoloir, etc, etc.

Le bureau. Il est présidé par le président du tribunal civil.

Il y a un bureau Qui est présidé par qui? Lorsqu'il s'agit des élections au conseil général, au conseil d'arrondissement, au conseil municipal, c'est le maire qui préside dans chaque commune les opérations électorales. Mais ici nous n'avons qu'un scrutin pour l'ensemble du département, tous ces électeurs sénatoriaux se réunissent au chef-lieu du département: par qui allons-nous faire présider ce collège électoral sénatorial?

On dit souvent: par le préfet. Cette réponse montre une très mauvaise compréhension du rôle du préfet Car le préfet, au moins dans la conception initiale de sa fonction, est un agent du gouvernement, qui doit faire triompher la volonté du gouvernement. D'après la conception napoléonienne, le préfet est un agent politique; s'il n'est pas un agent politique, il faut le supprimer. En Angleterre, il n'y a aucun fonctionnaire correspondant au préfet. Mais si le préfet est un agent politique, il ne peut pas présider un corps électoral. Car le rôle du président d'un corps électoral, c'est de veiller à la sincérité des opérations électorales. Or, le préfet doit faire triompher certains candidats; il ne doit donc pas être appelé à présider la sincérité des opérations électorales. D'autant mieux que les préfets ont un entourage et si les préfets, par l'élévation de leur fonction et de leur traitement, ont une certaine indépendance et une certaine noblesse d'esprit, il y a toujours autour d'eux des gens qui sont plus près des faiblesses électorales.

Alors, par qui va-t-on faire présider ce collège

Source : BIU Cujas

électoral des sénateurs? On va chercher un personnage, que l'on suppose, par sa fonction, avoir l'esprit déformé dans le sens de la légalité, dans le sens du respect de la loi: c'est le président du tribunal civil. C'est le président du tribunal civil, que nous trouverons pour l'élection des députés présidant la commission de recensement, que nous trouvons aussi présidant la commission de distribution des bulletins, qui préside le collège électoral,sénatorial. On voit le rôle du pouvoir judiciaire dans les élections.

C'est parce que le collège électoral sénatorial est présidé par le président du tribunal civil qu'en général les élections sénatoriales ont lieu dans le palais du tribunal. Puisque le président convoque où il veut, il convoque chez lui, dans le tribunal; et comme dans chaque tribunal de chef-lieu il y a une salle pour la cour d'assises, c'est dans cette salle que se réunissent les électeurs sénatoriaux.

Les deux électeurs les plus jeunes et les deux électeurs les plus âgés, qui se trouvent là à l'ouverture du scrutin, entourent le président du tribunal civil et, à leur tour, désignent un secrétaire du bureau

Le scrutin a lieu à la majorité.

6ème règle: le scrutin a lieu à la majorité. Ce sont des choses qu'il faut voir dans leur ensemble, ces règles de l'élection à la majorité. Pour l'élection du président de la République, l'élection a toujours lieu à la majorité absolue, c'est-à-dire qu'on procède à autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour arriver à ce qu'un candidat obtienne plus de la moitié des suffrages exprimés; par conséquent autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour obtenir la majorité.

Pour les députés, conseillers généraux, conseillers municipaux, conseillers d'arrondissement: majorité absolue au premier tour de scrutin, majorité relative au second tour.

Pour les sénateurs: majorité absolue au premier tour de scrutin, majorité absolue au second tour de scrutin, majorité relative au troisième tour. Pourquoi, pour les sénateurs, a-t-on exigé ces trois tours de scrutin? C'est parce qu'il y a un très petit nombre d'électeurs, que ces électeurs sont réunis dans la même salle, que par conséquent on peut procéder aux trois tours de scrutin dans la même journée; les trois tours de scrutin ont lieu au cours de la même journée du dimanche. Le premier tour de scrutin, en vertu de la loi du 12 Août 1929, a lieu de 8 heures à 11 heures 30 du matin; un deuxième de 2 heures à 4 heures; un troisième de 6 à 8 heures. Il y a eu une réforme dans

Source : BIU Cujas

l'état antérieur des choses: auparavant, le premier tour avait lieu de 8 heures à 12 heures, le deuxième de 2 à 6 heures, le 3ème de 7 à 10 heures. On a resserr les heures de scrutin, afin que MM. les délégués sénatoriaux puissent rentrer le soir du scrutin dans le sei de leur famille.

Il faut bien faire attention à cette règle de majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin et de majorité relative au troisième. Au renouvellement trien nal de 1929, dans l'Eure, il y avait: électeurs inscrit 1912, votants 1009, suffrages exprimés 1006; par conséquent, majorité absolue pour être élu: 504, et le colon Josse a obtenu au premier tour 503 voix; il lui a manqué 1 voix et il a été battu aux autres tours de scrutin.

Voici maintenant une question importante au point de vue de la doctrine constitutionnelle et aussi au point de vue des examens; c'est pour cela que M. Barthélemy la signale.

Attributions respectives de la Chambre des Députés et du Sénat

Quelles sont les attributions respectives de la Chambre basse et de la Chambre haute, de la Chambre populaire et de la seconde Chambre? Quelles sont les attributions respectives de la chambre des députés et d Sénat?

Pour que le système de la dualité des chambres fournisse son plein effet, il faut que les deux Chambre aient des pouvoirs égaux; pour que le Sénat fasse senti son influence entière, il faut qu'il ait des pouvoirs au moins égaux à ceux de la Chambre des Députés. Mais nous avons eu dans l'histoire et dans la législation comparée, bien des exceptions à cette règle de l'égalité des attributions des deux Chambres.

Le système de la Constitution de l'An III

En l'an III, avec la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III, c'est la première fois que nous voyons apparaître dans l'histoire française la dua lité de chambres et la dualité de Chambres est introdu te avec le système de l'inégalité des Chambres. Ce système de l'inégalité découle de la formule de Boissy d' Anglas: "Le conseil des Cinq Cents fournira l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison". Par conséquent, au conseil des Cinq Cents, et au Conseil des Cinq Cents seul l'initiative de la loi, le pouvoir de proposer, d'imaginer une loi. Tout commence au Conseil des Cinq Cents et lorsque le Conseil des Cinq Cents a prononcé le Conseil des Anciens ne peut que dire : "oui" ou "non"; sur le projet voté par le Conseil des Cinq Cents. Aux Cinq Cents l'initiative, aux Anciens le droit d'accepter ou de rejeter l'initiative des Cinq Cents. Toutefois, comme

Source : BIU Cujas

l'on estimait que l'initiative de la révision de la Constitution est une chose particulièrement grave, c'était la règle inverse, qui s'appliquait: seul le Conseil des Anciens pouvait prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle.

Le système de l'An VIII

Avec le système de l'An VIII, système consulaire, le système de l'avènement de Bonaparte, au lendemain du 18 Brumaire, dans la Constitution du 22 Frimaire de l'An VIII: au Conseil d'Etat l'initiative; - au Tribunat la critique; - au Corps législatif la décision sans discussion, après avoir entendu des délégués du Tribunat et des délégués du Conseil d'Etat; - et enfin l'examen suprême, au point de vue de la conformité avec la constitution par le Sénat conservateur. Par conséquent, système très compliqué: Atelier de proposition, atelier de critique, atelier de décision, atelier de révision constitutionnelle, comme disait Sieyés.

Le système de la Restauration et de la Monarchie de Juillet

Avec la Charte de 1814, nous arrivons à un système où les Chambres se rapprochent de l'égalité. Il n'y a qu'une différence marquée, c'est qu'en matière de finances l'initiative appartient à la Chambre.

Cette règle passe dans la constitution de 1830 et en outre, conformément à ce qui se passe en Angleterre la Chambre des Pairs a les attributions judiciaires de la Chambre des Lords.

En 1848, une seule Chambre.

Système de la Constitution de 1852.

Dans la constitution du 14 Janvier 1852, un Corps législatif et un Sénat, nommé par l'empereur librement, mais dans la proclamation, qui accompagne la promulgation de la Constitution du 14 Janvier 1852, Louis-Napoléon Bonaparte fait bien remarquer qu'il n'a pas constitué un Sénat, qui va répéter à quelques jours d'intervalle les débats qui se sont déjà déroulés devant le Corps Législatif. Le Corps législatif est, en réalité, une Chambre unique, et le Sénat est simplement un organe de surveillance constitutionnelle. Le Sénat ne va pas examiner une loi au point de vue de l'opportunité; le Sénat examinera seulement si la loi votée par le Corps législatif est conforme aux principes généraux du régime.

Et nous arrivons ainsi à la Constitution de 1875, dont on va parler après avoir indiqué les enseignements de la législation comparée.

Les enseignements de la législation comparée .La Chambre des Lords

On a parlé de cette Chambre des Lords,qui est une curiosité archéologique.M.Paul Bourget disait qu'il y avait dans le monde quelques colonnes véritables de l'ordre social: c'étaient la Chambre des Lords, le grand état-major allemand, l'Académie française et le Vatican! Mais cette institution d'une chambre aristocratique,

Source : BIU Cujas

d'une Chambre de seigneurs, d'une Chambre dont les membres tiennent leurs pouvoirs de l'hérédité, heurte évidemment, on le pense bien, tout de même une partie de l'opinion britannique. Aussi les partis avancés, le parti libéral avec M. Lloyd George, le parti travailliste avec M. Mac Donald sont les adversaires de la Chambre des Lords.

Aussi en 1910, lorsque M. Lloyd George avait proposé à la Chambre des Communes ce que l'on a appelé le "budget du peuple" c'est-à-dire un budget démocratique, un budget contenant une fiscale démocratique et des allocations démocratiques, lorsque M. Llpyd George vit ce budget du peuple s'arrêter devant l'opposition de la Chambre des Lords, il décida de briser cette opposition de la Chambre des Lords. C'est ainsi que fut votée la loi du 10 Août 1911, que l'on appelle l'Act du Parlement.

L'Act du Parlement de 1911

Cet act du Parlement, d'une façon générale, tend à ne laisser à la Chambre des Lords qu'un droit de veto. Les règles générales en sont les suivantes: si la Chambre des communes a voté une loi ordinaire, la Chambre des Lords peut renvoyer cette loi à la Chambre des Communes. Si la Chambre des communes vote de nouveau la loi, cette loi passe, malgré l'opposition de la Chambre des Lords.

S'il s'agit d'un bill financier, le seul fait par la Chambre des Lords de laisser s'écouler un délai d'un mois sans statuer sur ce bill financier fait que le bill devient définitif par l'expiration du délai. Voilà la Chambre des Lords singulièrement découronnée de ses attributions. Est bill financier celui qui est déclaré tel par le speaker de la Chambre des Communes.

Ce simple veto, ce droit de remontrance à exercer une fois par la Chambre haute est passé dans la constitution polonaise du lendemain de la guerre, constitution qui a été depuis modifiée, et dans la constitution de Tchécoslovaquie.

Le parti socialiste français a déposé des propositions de révision tendant à ne laisser au Sénat qu'un droit de veto analogue à celui que possède en Angleterre la Chambre des Lords. Mais il faut remarquer que la démocratie peut supporter avec impatience l'opposition d'une Chambre héréditaire, qu'elle doit s'incliner plus facilement devant l'opposition d'une chambre qui, tout de même, sort indirectement du suffrage universel.

Le système de la Constitution de 1875.

Quelle est la règle de la Constitution de 1875? C'est l'égalité des attributions. Le Sénat et la Chambre ont des attributions égales.

Voilà la règle, mais : 1°- droit de priorité financière de la Chambre des députés. "Toutefois les lois de

Source : BIU Cujas

Attributions du Sénat en matière financière

finances doivent être d'abord présentées à la Chambre des députés et votées par elle". Ceci, on en voit l'application par ce fait que, d'une façon générale, le budget est déposé devant la Chambre des députés et arrive au Sénat dans les derniers jours du mois de Décembre, de sorte que le Sénat est obligé de le voter à la hâte.

Le Sénat peut repousser une loi de finances dans son ensemble; le Sénat peut diminuer un crédit: on a vo un million, il peut rogner 100.000 frs; mais il ne peut pas élever un crédit, si on a voté un million, il ne pe pas voter 1.100.000 frs, parce que pour ces 100.000 fr il prendrait l'initiative, qui ne lui appartient pas.

Cela c'est la solution officielle, qui est admise pratiquement; elle est discutable, parce que, dans certains avis, qui ont été émis au début de l'application de la constitution de 1875, on estimait que lorsque la Chambre des députés avait voté la loi de finances, le Sénat examinait, en second lieu, la loi de finances, mais alors avec une entière liberté de diminuer des crédits ou de les augmenter, de créer des impôts, etc..Par conséquent, dans cette doctrine, favorable au Sénat, la priorité de la Chambre n'était qu'une priorité chronologique, Tandis que dans le système actuellement en vigueur, il y a une supériorité juridique de la Chambre en ce sens que seule elle peut voter un crédit, élever un crédit, ou créer une recette.

Aussi, comme il est parfois nécessaire que le Sénat indique qu'un service est insuffisamment doté, a-t-on trouvé un système qui n'est pas essentiellement élégant, qui est le suivant: quand le Sénat souhaite l'augmentation d'un crédit, il le diminue. Quel est le résultat? C'est que le chapitre revient devant la Chambre des députés, avec ce que l'on appelle une diminution à titre indicatif d'augmentation.

Supériorité du Sénat dans certains cas

2°- Supériorité du Sénat. Si la Chambre des députés a été dissoute, et que le président de la République, ayant prononcé la dissolution de la Chambre des députés vienne à mourir ou à donner sa démission, dans ce cas, le Sénat s'assemble de plein droit, dit la Constitution, elle ne dit pas pourquoi, mais c'est sans doute, pour veiller au salut de la République. Dans ce cas-là, la présidence de la République devenant vacante, le pouvoir exécutif est confié au conseil des Ministres, corps collectif, collège exécutif, et le Sénat contrôle l'action du conseil des ministres.

Le Sénat est appelé à donner son avis pour la dissolution

3°- Le Sénat est appelé à donner son avis, ou même son autorisation pour la dissolution de la Chambre des

Source : BIU Cujas

de la Chambre.

députés. Le Sénat ne peut pas être dissous, mais le Président de la République ne peut pas dissoudre la Chambre des députés sans que le Sénat y consente. Voilà une attribution importante du Sénat: la Chambre des députés ne peut être dissoute qu'avec l'avis conforme du Sénat. Si le Sénat refuse l'autorisation de dissoudre, la Chambre n'est pas dissoute. C'est là une disposition sur laquelle nous aurons à revenir, et qui rend à peu près vaine l'attribution de la dissolution entre les mains du président de la République, parce que si le président de la République a l'intention de dissoudre la Chambre, il faut qu'il s'adresse au Sénat un message public pour lui demander l'autorisation de dissoudre. Le Sénat va constituer une commission; la commission fera un rapport et le Sénat statuera sur le rapport de la commission. Pendant ce temps, les députés, qui ne tiennent pas à être dissous, envahissent les couloirs du palais du Luxembourg et disent aux sénateurs: "Si vous nous renvoyez devant les électeurs, c'est nous qui, la prochaine fois, ne voterons pas pour vous et qui empêcherons de voter pour vous".

Il y a donc là une disposition qui rend la dissolution quasi-impossible, comme l'expérience l'a montré. Il n'y a eu qu'une dissolution en France, aux événements du 16 Mai 1877, et il n'y en a pas eu depuis.

Le Sénat peut-il renverser les ministères?

4°- Il y a une question, qui est de savoir si le Sénat peut renverser les ministres, de savoir si la responsabilité ministérielle s'exerce devant le Sénat comme devant la Chambre des députés. La question n'est plus aujourd'hui qu'une question d'école; pratiquement on admet que le Sénat renverse les ministères; comme la Chambre, le Sénat a joué son rôle de modérateur ; il a renversé le ministère de cartel Herriot, parce qu'il le trouvait trop à gauche, il a renversé un ministère Tardieu, parce qu'il le trouvait trop à droite.

Importance du Sénat dans la vie politique française

D'autre part, il ne faut pas méconnaître l'importance du Sénat dans la vie politique française; les sénateurs sont nombreux dans les ministères; le président du Sénat a été à plusieurs reprises appelé à la présidence de la République. Dans les élections pour la présidence de la République triomphe, en général, celui qui a su attirer à lui les bonnes grâces du Sénat. Certainement les députés sont 600, tandis que les sénateurs ne sont que 314; mais il faut toujours supposer qu'à la Chambre des députés, il y aura partage; c'est donc, en général, le Sénat qui se trouve l'arbitre de l'élection présidentielle. Ainsi le Sénat contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, le

Sénat en France est un centre d'activité politique

Source : BIU Cujas

important.

Le Sénat peut être constitué en Cour de Justice .

5ème différence: Le Sénat peut être constitué en cour de justice, à l'imitation de la Chambre des Lords d'Angleterre, avec une double compétence, sur laquelle nous aurons à revenir: compétence ratione personae: compétence à raison des personnes;

Sa compétence ratione personae

1°- Lorsque le président de la République s'est rendu coupable du seul crime, dont il doive rendre compte, - car le président de la République est, en principe, irresponsable, mais il doit rendre compte du crime de haute trahison, dans ce cas le président de la République est jugé par le Sénat.

Maintenant le président de la République est aussi responsable des crimes qu'il commet hors l'exercice de ses fonctions, ou même de simples contraventions. Si l'allumage de la voiture présidentielle vient à s'éteindre, il se trouve en contravention, quoiqu'il n'y soit pour rien, si, par exemple, les lampes de ses phares ont sauté. Seulement on décide théoriquement que le Président de la République est un personnage tellement élevé que cette contravention pour défaut d'éclairage, ou pour éclairage intensif à la traversée des agglomérations, sera jugée par le Sénat.

Ce qui serait moins comique, et pourrait parfaitement arriver, c'est que le président de la République soit accusé d'homicide par imprudence, si la voiture qu'il conduisait renversait un piéton et le tuait. On dit que, dans ce cas, il serait aussi jugé par le Sénat.

2° - Toujours à raison de la personne: les ministres, pour crime dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être jugés par le Sénat. C'est une compétence facultative. C'est la Chambre des députés, qui fait l'option: si la Chambre des députés prend l'initiative de mettre un ministre en accusation devant le Sénat, le Sénat est compétent. Si la Chambre des députés se désintéresse de l'affaire et laisse marcher le Parquet tout seul, dans ce cas, ce sont les tribunaux ordinaires qui sont compétents, c'est-à-dire la cour d'assises.

Compétence ratione materiae.

Il y a, en outre, une compétence ratione materiae: le Sénat est compétent pour connaître, sur poursuites du gouvernement, des attentats à la sûreté de l'Etat et des complots tendant à changer la forme du gouvernement.

Prérogatives honorifiques du Sénat

6°- Le Sénat a certaines prérogatives honorifiques et notamment c'est le bureau du Sénat, qui sert de bureau à l'Assemblée nationale. Lorsque le Sénat et la Chambre

Source : BIU Cujas

des députés se réunissent en congrès pour élire le président de la République, ou bien se réunissent en Assemblée nationale pour réviser la constitution, l'Assemblée nationale n'élit pas un bureau spécial, c'est le bureau du Sénat qui sert de bureau à l'Assemblée nationale. S'il faut réunir l'Assemblée nationale pour élire le président de la République, en cas de vacance subite de la présidence, c'est le président du Sénat, qui convoque l'Assemblée nationale, c'est-à-dire qui indique à quelle heure et quel jour cette assemblée se réunira.

L'éligibilité aux Chambres

Inéligibilités et incomptabilités

Il ne faut pas confondre l' inéligibilité avec l'incompatibilité. L'éligibilité , c'est l'aptitude à recevoir un mandat, si on a la majorité. Alors que si l'on n'a pas l'aptitude à être élu, on n'a pas le mandat. Au contraire, l'incompatibilité, à laquelle nous consacrerons des développements spéciaux dans la suite, permet de recevoir le mandat et, une fois que le mandat est reçu, celui qui en est le bénéficiaire est obligé de choisir entre la conservation de ce mandat et une autre occupation.

Voici un exemple immédiat: Le préfet de la Gironde, il est inéligible dans la Gironde. Si le préfet de la Gironde est élu député de la Gironde, la Chambre a le droit de dire qu'il ne peut pas recevoir le mandat, qu'il doit s'en aller. Mais si le préfet de la Gironde est élu député dans la Charente il est éligible.

Mais se pose alors la question de savoir s'il peut être député et conserver sa situation de préfet: c'est la question de la compatibilité. La fonction de préfet étant incompatible avec celle de député, il faudra que dans les huit jours de l'élection le préfet ainsi élu dise: "Je veux rester préfet, donc je refuse d' être député"; ou "je cesse d'être préfet et je deviens député".

Donc l'éligibilité, c'est l'aptitude à être désigné par les électeurs pour faire partie d'une assemblée. Nous avons l'éligibilité au conseil municipal, l'éligibilité au conseil général, l'éligibilité au conseil d'arrondissement, qui sont étudiées en Droit administratif.

L'éligibilité universelle

Dans notre système de 1875, cette matière de l'éligibilité est dominée par une règle démocratique: c'est le principe de l'éligibilité universelle, correspondant à l'électorat universel, correspondant au

suffrage universel. Tout le monde, sans condition de cens, sans condition de fortune, sans condition de capacité, - c'est là la grande règle démocratique : aucune capacité n'est exigée - doit pouvoir être appelé par les électeurs à faire partie des assemblées.

En ce qui concerne la Chambre des députés, le principe de l'éligibilité universelle est affirmé par l'art. 6 de la loi du 30 Novembre 1875 : Tout électeur est éligible.

Cette matière de l'aptitude à faire partie d'une assemblée doit être étudiée du côté négatif: tout le monde peut être élu, mais il y a des gens qui ne peuvent pas être élus.

Conditions d'éligibilité communes au Sénat et à la Chambre

Il y a d'abord, et ici nous n'étudions que le parlement, des conditions d'éligibilité communes au Sénat et à la Chambre des députés; - ensuite nous étudierons les conditions d'éligibilité spéciales au Sénat; - et enfin les conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre des députés. C'est une matière complexe.

Conditions communes au Sénat et à la Chambre des députés. Il y a une condition fondamentale, que l'on a vue exprimée dans le texte de cette loi du 30 Novembre 1875: "Tout électeur est éligible". Donc, pour être éligible, il faut d'abord être électeur: la première condition de l'éligibilité: c'est l'électorat. C'est une condition absolue, mais on se rappelle que nous avons distingué pour l'électorat les conditions de jouissance du droit électoral et les conditions d'exercice de ce droit électoral.

Il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur la liste électorale pour être éligible.

La condition d'exercice du droit électoral, c'est principalement d'être inscrit sur la liste électorale. Est-ce qu'il faut être inscrit sur une liste électorale pour être élu membre du Sénat ou de la Chambre? Il a été décidé à plusieurs reprises qu'il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale pour pouvoir être élu membre d'une des Chambres.

La question s'est posée une seule fois, sous le Second Empire: un personnage, qui s'était désintéressé complètement de la vie politique, s'est présenté au corps législatif, et le corps législatif s'est demandé si ce personnage, qui n'était inscrit sur aucune liste électorale, pouvait être élu membre du corps législatif, La question a été résolue affirmativement. Et, comme il y a toujours une manière de doctriner les solutions, on dit: l'inscription sur une liste électorale serait l'inscription sur la liste électorale d'une commune, or le député représente le pays tout entier, et non point la commune, par conséquent, il suffit d'avoir la jouissance de ses droits civils pour pouvoir être élu.

Source : BIU Cujas

On peut être élu quand on est dans une situation qui laisse la jouissance du droit électoral tout en en paralysant l'exercice.

Donc il n'est pas nécessaire d'être inscrit et, d'autre part, on peut être élu à la Chambre, lorsque l'on est dans une de ces situations qui laissent la jouissance du droit électoral, mais en paralyse l'exercice. Par exemple, on est en prison préventive, ou bien on est en prison pour une de ces condamnations, qui ne portent pas atteinte à la jouissance du droit électoral: voilà un délit de presse, un délit non déshonorant, qui a conduit en prison, ce prisonnier peut être élu membre de la Chambre des députés ou du Sénat. Ce n'est pas une hypothèse construite à plaisir. M. Gérault Richard, journaliste qui s'était rendu célèbre par son procès contre Casimir-Périer, procès dans lequel il avait été défendu par Jaurès, M. Gérault-Richard a été élu député, alors qu'il était en prison.

Quels sont ceux encore dont l'exercice du droit électoral est paralysé? Ce sont les individus qui, sans être interdits - parce que s'ils étaient interdits ils seraient privés du droit électoral - sont internés dans un établissement d'aliénés. Est-ce qu'un individu interné dans un établissement d'aliénés, s'il n'est pas interdit, peut être élu député? Oui, il parait qu'il y a eu un exemple, mais c'est peut-être une invention, qui a été faite contre le scrutin de liste. On dit, en effet, que le scrutin de liste est un scrutin de remorquage, en ce sens qu'à la tête il y a deux ou trois personnages, qui "remorquent" toute la liste; alors l'électeur, un peu moutonnier, vote pour la tête, sans savoir ce qu'il y a au bout. Il y a du vrai, puisqu'en 1919 a été élu un héros de guerre, qui avait une vingtaine de palmes à sa croix de guerre, mais qui avait eu quelques faiblesses, et qui était en prison pour escroquerie. On dit qu'aux élections de 1885 fut ainsi élu en queue de liste un individu, qui était dans un établissement d'aliénés, qui pendant les quatre ans de la législature est resté dans un établissements d'aliénés, ce qui ne l'a pas empêché de figurer dans tous les scrutins par suite de cette magnifique invention qu'est le scrutin par procuration.

Renforcement de certains motifs privant de l'électorat certains individus

2°- Renforcement de certains motifs privant de l'électorat certains individus. Nous avons vu notamment que pour l'électorat, il faut justifier d'un certain attachement à la chose publique. On sait que pour être électeur, il suffit d'être naturalisé, qu'un individu naturalisé de ce matin peut théoriquement, participer à une élection cet après-midi. Ce n'est pas fameux : nous avons en France certaines traditions, qui montent de notre histoire, qui sont attachées à notre sol, et

Source : BIU Cujas

un individu qui arrive de quelque Ukraine, de quelque Orient, de quelque Bulgarie peut être l'homme le plus sympathique que l'on peut imaginer, mais quant à vibrer au souvenir des Croisades ou de Louis XIV, il ne le peut pas. On l'accueille, mais pendant quelque temps il doit faire un stage de citoyenneté. Cependant il peut voter demain. Toutefois, il ne peut pas être élu immédiatement député, il faudra qu'il attende dix ans. Mais il pourra obtenir la grande naturalisation, c'est-à-dire que s'il a obtenu un décret du président de la République, reconnaissant qu'il a rendu des services au pays, il pourra être élu immédiatement.

Il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif

3ème condition d'éligibilité se rattachant à l'idée précédente: art. 7 de la loi du 1er Avril 1923: il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif. Cela ne veut pas dire qu'il faut avoir fait le service militaire, cela veut dire que, si on a été appelé devant un conseil de révision et que le conseil de révision ne vous ait pas admis, on a cependant satisfait aux obligations militaires, on peut être député.

Cette règle suppose donc qu'on a été déserteur, et si on a été déserteur on a été condamné, si l'on est condamné on n'est plus éligible, de sorte que l'application de cette règle est assez difficile à imaginer. Il faudrait supposer le cas où un individu aurait déserté et où on ne se serait pas aperçu qu'il avait déserté, par conséquent, il n'aurait pas été poursuivi, la prescription serait arrivée et il n'aurait pas ainsi satisfait aux obligations militaires. (C'est arrivé une fois pour M. Pablo Lafargue).

Il y avait, avant la loi militaire de 1889, la situation suivante: universalité du service militaire, mais les jeunes gens en cours d'études faisaient à 21 ans un an de service militaire, alors que les camarades en faisaient trois; ils partaient au bout d'un an et, si, à l'âge de 27 ans, ils avaient certains diplômes universitaires, notamment le diplôme de docteur en droit, ils n'étaient pas obligés de faire les deux ans supplémentaires. Si à 27 ans, ils n'avaient pas le diplôme exigé, ils étaient obligés de revenir au régiment faire deux ans. Cette loi est une source de l'abaissement formidable des études de doctorat.

La question s'est posée, d'une façon assez pittoresque, au sujet de M. Piton, qui est aujourd'hui avocat à la cour d'appel et qui, tout jeune, fut élu député, alors qu'il était étudiant et qu'il n'avait pas achevé ses études de doctorat; donc il n'avait pas satisfait complètement aux obligations militaires concernant le

Source : BIU Cujas

service actif. Il y a avec le ciel des accommodements, surtout lorsqu'il s'agit d'un député: la Chambre n'a pas examiné tout de suite la validité de cette situation, M.Piton a passé son second examen de doctorat et sa thèse, puis on a examiné sa situation; il était docteur en droit, donc il avait satisfait aux obligations concernant le service actif. Evidemment, ce n'est pas très rigoureux comme raisonnement juridique, parce qu'il aurait dû avoir satisfait tout au moins au moment de l'élection.

Il y a un autre cas, c'est celui de M. Mirman qui, sous le régime d'une loi antérieure, avait été complètement dispensé du service militaire, ayant contracté un engagement de dix ans avec l'Université.Avant l'expiration de ces dix ans, il est élu député, On lui dit alors qu'il doit faire le service militaire, et M. Mirman fut appelé à faire le service militaire.Seulement, comme la loi était muette, il était soldat de deuxième classe et en même temps député, et à la tribune de la Chambre il pouvait interpeller le ministre de la guerre. Pour faire cesser cette situation, on s'est aperçu un jour qu'il était débile de constitution.

enforcement de
a condition de
oralité

4°- Renforcement de la condition de moralité:

1°- Le cas de faillite. Sous le Second Empire, on a supprimé la prison pour dette, on a bien fait; on a diminué les déchéances autour de la faillite; on a multiplié les indulgences autour des commerçants, qui ne font pas honneur à leurs engagements, on a bien fait. Mais à l'heure actuelle, il y a un mouvement contre certains abus au sujet de l'improbité dans les affaires, et notamment se pose chez nous, de plus en plus, la question des étrangers en France.

La déchéance pour l'électorat dure trois ans: on fait une bonne faillite au lendemain d'une élection; trois ans s'écoulent; il y a une autre élection au bout de quatre ans et l'on est toujours un libre citoyen, conscient et organisé; tout de même un failli ne peut pas être député; il ne peut être député que s'il a été réhabilité, et on étudiera au cours de Droit commercial les conditions de la réhabilitation; il faut qu'il ait fait un effort honnête pour payer ses créanciers.

2°- Le liquidé judiciaire, car nos lois ont inventé la liquidation judiciaire, pour le commerçant malheureux et de bonne foi, est toujours électeur, mais il est inéligible.

3°- Loi du 31 Mars 1914: les individus qui ont été condamnés pour corruption électorale restent électeurs, mais ne peuvent pas être élus députés. Il faut qu'ils

Source : BIU Cujas

aient été: I° - invalidés pour corruption, 2° - qu'ils aient été condamnés pour corruption; alors ils sont inéligibles pendant deux ans.

4° - Quant aux faibles d'esprit, il peuvent être députés (ils ne peuvent pas être conseillers municipaux). Au cours de la procédure d'interdiction, lorsqu'on demande qu'un individu soit dépouillé de l'administration de sa fortune, le tribunal peut décider que cet individu, sans être en état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, est cependant frappé de prodigalité ou de faiblesse d'esprit, alors on lui donne un conseil judiciaire, c'est-à-dire qu'il ne peut disposer de ses biens ou s'engager qu'avec l'assistance de ce conseil judiciaire.

L'individu doté -comme dit le langage juridique- d'un conseil judiciaire, ne peut pas être conseiller municipal, parce que la loi du 5 avril I884 y a pensé; mais au contraire, il peut être député, parce que lorsqu'on a fait la loi du 30 novembre I875, on n'a pas supposé qu'un faible d'esprit serait candidat. On n'y a pas pensé, voilà tout; cela ne se justifie pas.

Idée de défense républicaine.

Enfin, 5° - Idée de défense républicaine: les membres des familles ayant régné en France sont inéligibles à toute fonction ou mandat: loi du 22 juin I886.

Cet ensemble de conditions sont couramment qualifiées d'inéligibilité absolues. Il faut bien voir dans quel domaine s'applique cette expression: absolue ou relative. Cela s'applique au territoire: les inéligibilités que l'on vient d'étudier sont des inéligibilités qui empêchent d'être élu dans une circonscription quelconque du territoire français.

Inéligibilités relatives.

Au contraire, il y a des inéligibilités relatives, qui n'intéressent que certaines circonscriptions. La relativité, est donc relative au territoire.

Il y a certains individus qui sont inéligibles dans certaines circonscriptions. Ces individus, ce sont des fonctionnaires; rien que des fonctionnaires. Mais tous les fonctionnaires ne vont être déclarés inéligibles. Ce sont ceux dont on suppose qu'ils peuvent exercer une certaine pression sur les électeurs et leur énumération est contenue dans la loi du 30 novembre I875, art. I2, complétée par la loi du 30 mars I902, qui ajoute à la liste les juges de paix.

Ce sont, dans l'ordre administratif, les préfets et sous-préfets; ce sont dans les finances, les trésoriers payeurs généraux; ce sont dans les travaux

Source : BIU Cujas

publics, les ingénieurs des ponts et chaussées, qui ne peuvent pas être élus dans la circonscription où ils exercent leurs fonctions.

Mais si nous considérons l'enseignement, ceux qui enseignent sont éligibles; ceux qui sont inéligibles ce sont les administrateurs de l'enseignement, par exemple le recteur, par exemple les inspecteurs d'académie, les inspecteurs primaires, l'instituteur, dans sa commune, peut avoir un certain prestige, mais il s'adresse surtout à des enfants, qui ne sont pas électeurs, par conséquent on peut le laisser éligible. Mais, au contraire, l'inspecteur d'académie, s'il médite d'une candidature, enverra dans un coin des instituteurs qu'il suppose être ses amis et qui lui serviront d'agents électoraux.

Tout cela est un peu changé depuis le syndicalisme des fonctionnaires, car maintenant les fonctionnaires n'obéissent guère qu'à leurs syndicats. Mais en 1875, on s'imagine que les fonctionnaires exercent une influence sur leurs subordonnés, parfois même sur les électeurs, comme par exemple le préfet, qui nomme une quantité de fonctionnaires; facteurs, geoliers, cantonniers etc...

Durée de l'inéligibilité relative des fonctionnaires.

Combien de temps va durer cette inéligibilité relative des fonctionnaires? On sent bien qu'il faut qu'elle dure plus que la fonction, autrement l'objet de l'inéligibilité relative ne sera pas atteint. Voilà un préfet, qui est dans un département; les élections vont avoir lieu le 31 mars; il travaille bien sa pâte électorale, il distribue les faveurs administratives, puis le 30 mars, il quitte sa fonction et se présenterait aux élections le 31. S'il était éligible l'objet de l'institution ne serait pas réalisé.

C'est dans ces conditions que la loi du 30 novembre 1875 fait durer l'inéligibilité après la fonction, pendant tout le temps qu'elle a supposé que durerait la reconnaissance des individus. On a pensé que la reconnaissance des citoyens moyens ne s'étend pas au-délà de six mois. Donc l'inéligibilité relative des fonctionnaires dure pendant toute la durée de la fonction et six mois après.

Il n'est pas nécessaire pour être éligible d'avoir un lien avec la circonscription.

Voilà toutes les conditions d'éligibilité. On dit: toutes les conditions d'éligibilité, car on n'a pas entendu parler d'un lien quelconque exigé du futur député avec la circonscription qu'il choisit. Il n'y a aucun lien exigé entre la circonscription et le candidat à la Chambre ou au Sénat. On croit en général, qu'il faut avoir un certain lien; il y a même

Source : BIU Cujas

des députés, qui achètent un morceau de terre, une maison, un château dans la circonscription, où ils vont se présenter; c'est souvent par suite d'une erreur juridique, ils s'imaginent qu'il faut avoir un lien avec la circonscription pour être élu dans la circonscription.

Au cours de Droit administratif, on indiquera que, pour être élu conseiller municipal dans une commune, il faut y avoir certains liens avec elle, soit y être contribuable, soit y avoir un domicile. Il en est de même pour être conseiller général. Mais pour être député d'une circonscription, il n'est pas nécessaire d'avoir un lien quelconque avec cette circonscription, parce qu'on dit que le député est député de la France; il ne représente pas une circonscription; par conséquent, il n'est pas nécessaire d'appartenir à un pays pour être député de ce pays.

Il y avait des règles différentes sous la Révolution, règles qui n'étaient pas bien logiques avec le principe que le député représente la France entière, et non pas la circonscription qui l'a élu. Les constitutions de la Révolution exigeaient le domicile dans la circonscription ; cela afin que le député soit connu. Il y a des départements, qui n'éliraient pas quelqu'un qui ne soit pas du département; au contraire, il y a des départements, qui cherchent les personnalités étrangères au département.

Sous la Charte de 1814, les députés d'un département devaient être pour moitié domiciliés dans le département, quant aux autres, ils pouvaient être étrangers au département.

Voilà enfin une dernière observation: les députés sortants sont immédiatement et indéfiniment rééligibles. C'est là une question qui mérite singulièrement d'être étudiée. Quel est le grand péril du régime représentatif? C'est que le mandat parlementaire devienne un métier, c'est que des gens, qui n'auraient pas de métier ailleurs, en trouvent un dans la politique; ce qui amène un certain abaissement de la fonction parlementaire. C'est aussi que, le mandat parlementaire représentant certains avantages, non seulement d'ordre moral, mais encore d'ordre matériel, l'individu qui est une fois entré dans la vie politique ait le désir ardent d'y rester, ce qui est légitime dans une certaine mesure, mais sacrifie aussi à ce désir de rester les intérêts supérieurs, dont il a dépendant la garde.

Ceci ne s'est pas produit cette année, on peut donc en parler; mais autrefois on savait que le dernier budget de chaque législature était un budget de gaspillage. Les budgets se sont gonflés pendant de

Source : BIU Cujas

longues années parce que chaque quatre ans les députés, devant revenir devant les électeurs, multipliaient les cadeaux à leurs électeurs, notamment aux frais des contribuables.

Alors le mandat législatif devient une carrière; il y a un traitement, il y a un avancement, qui est le passage au Sénat avec les neuf ans; il y a une retraite. Voilà le grand péril.

Les hommes de la Révolution, les hommes de la Constituante l'avaient si bien pensé qu'ils avaient posé cette règle: Un député est élu pour deux ans, il peut être élu une autre fois pour deux ans, mais une fois qu'il a été député pendant quatre ans, il faut qu'il rentre pendant deux ans dans la vie privée. Dans ces conditions, il n'y a pas de métier parlementaire, il y a des gens qui ont une profession, puis qui, de temps en temps, se font envoyer à la Chambre.

Il faut remarquer la magnifique indépendance, dont jouirait un personnage, qui sait qu'il ne pourra pas être réélu. C'est alors qu'on prend des attitudes à la Romaine! on peut mécontenter les électeurs, quand on n'a plus rien à leur demander!

L'idéal peut se réaliser dans deux sens: ou bien on élira les députés pour toute leur vie, alors ils seront indépendants des électeurs et ils agiront suivant leurs conscience. Ou bien on décidera qu'ils seront élus pour quatre ans, puis qu'au bout de ce temps il faudra qu'ils s'en aillent. Des hommes éminents, comme M. Poincaré, ont souvent lutté contre cette dégénérescence du mandat législatif en profession.

La solution est assez sympathique. Voici l'objection qui s'est réalisée la première fois en I79I. Les hommes de la Constituante avaient décidé que du moment qu'ils faisaient une constitution avec une Chambre, il ne fallait pas qu'ils parussent avoir fait cette Chambre pour s'y faire élire et ils ont décidé qu'aucun des membres de la Constituante ne pourrait être élu à la Législative. Résultat: Cette Législative a été la plus mauvaise des assemblées qu'ait connues la France, parce qu'on avait pris les meilleurs ou les plus aptes pour la Constituante et qu'ensuite pour la Législative, il y avait le reste.

Ce qu'il faut bien voir c'est qu'un pays n'est pas un réservoir inépuisable d'hommes. Si on regarde Paris, évidemment à Paris il y a 2,3 ou 4.000 personnalités capables de faire partie de la Chambre des députés ou du Sénat. Mais quand dans un département on a pris six personnages pour en faire des députés ou

Source : BIU Cujas

des sénateurs, on ne trouvera peut-être pas six autres personnages pour les remplacer. C'est là la grosse difficulté.

Conditions d'éligibilité spéciales à l'une ou à l'autre Chambre.

Condition d'éligibilité spéciale au Sénat. L'âge de 40 ans.

I° - Condition d'éligibilité spéciale au Sénat; il n'y en a qu'une: c'est l'âge. Sénat, senex, assemblée de vieillards. A quel âge est-on vieux? A 40 ans, il faut donc avoir 40 ans pour être sénateur. De sorte qu'un statisticien fantaisiste a calculé que les sénateurs représentent 18.000 ans.

Au conseil des Anciens, sous la Constitution du 5 Fructidor de l'an III, pour être éligible, il fallait, outre l'âge de 40 ans, être marié ou veuf. La constitution polonaise, au lendemain de la guerre, veut que les membres du Sénat soient élus par les hommes de 30 ans, parmi les hommes de 40 ans La constitution tchécoslovaque fait élire les sénateurs par les électeurs de 28 ans, parmi les hommes de 45 ans.

Par conséquent, une seule condition d'âge, qui correspond, en effet, au rôle de modération, de conservation, de sagesse prudente, qui est le rôle du Sénat.

Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre. 1°-L'âge de 25 ans.

Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre - C'est d'abord l'âge de 25 ans. Cet âge de 25 ans est l'âge général de l'éligibilité: il faut avoir 25 ans pour être conseiller municipal, conseiller général, conseiller d'arrondissement, 25 ans pour être député.

L'âge de l'électorat dépend en France du mouvement des idées, soit dans le sens de la réaction, de la conservation, soit au contraire dans le sens de la marche des idées. Ainsi nous pouvons dire qu'un des sommets de la conservation en France a été la Charte de 1814; pour être député il fallait avoir 40 ans. En réalité, c'est une erreur profonde, parce que les hommes sont formés bien avant 40 ans. Chaque fois qu'il rencontrait Berryer, le grand orateur légitimiste, Charles X lui disait: "M. Berryer, comme il me tarde que vous ayez 40 ans", afin qu'il puisse être élu à la Chambre. Gambetta a joué son très grand rôle à l'Assemblée nationale, bien avant 40 ans, puisqu'en 1883, quand il est mort, il venait à peine de dépasser cet âge.

Dans la Constitution de l'an VIII, le Tribunat est chargé de la critique; alors on peut y admettre les jeunes gens; ils iront à 25 ans. Au contraire, au Corps Législatif, il faut un peu plus de maturité: on ira à 40 ans. De même dans la Charte de 1830, il suffit d'avoir 30 ans pour entrer à la Chambre. Dans toutes les autres constitutions, c'est 25 ans.

Source : BIU Cujas

Mais nous avons dans l'histoire et dans la législation comparée d'autres règles. La règle qui est admise, dans certains pays, c'est la règle de la concordance de l'âge de l'électorat avec l'âge de l'éligibilité; dès qu'on est électeur on est éligible: Au fond c'est l'application littérale de la règle de notre loi de 1875: Tout électeur est éligible.

C'est la règle de l'Angleterre: Lord Liverpool a été membre de la Chambre des communes à 21 ans et il a été ministre des affaires étrangères à 31 ans. Dans l'actuelle Chambre des Communes, il y a un député, qui a 22 ans: c'est un travailliste, il fait figure à côté d'hommes de 80 ans.

Nous avons, à l'heure actuelle, un corps qui rend de très grands services, qui mérite l'admiration, c'est le conseil d'Etat; or, dans le Conseil d'Etat, il y a la collaboration de toutes les générations: les auditeurs sont la jeunesse, les maîtres des requêtes c'est l'âge moyen, et les conseillers d'Etat c'est l'âge mûr. A une époque, on avait essayé la même tentative pour la Cour de Cassation; on avait créé des auditeurs à la Cour de cassation, et le fameux Père de Ravignan, Jésuite qui fut très célèbre tout au cours du XIXème siècle, avait été un de ces auditeurs à la Cour de Cassation.

Malgré l'âge tardif de l'éligibilité, il y a des sénateurs, qui font une longue carrière de sénateurs. Il y a des sénateurs qui font plus de 40 ans de mandat sénatorial, notamment M.Linguet, et encore aujourd'hui M. Bienvenu-Martin.

2°-La déclaration de candidature.

Mais voici une règle intéressante et importante pour l'éligibilité à la Chambre des députés: avoir fait une déclaration de candidature. Cette règle n'existe que pour la Chambre. Il n'est pas nécessaire d'avoir fait une déclaration de candidature pour se présenter au conseil municipal, au conseil général, au conseil d'arrondissement, au Sénat. Même il y a parfois des gens, qui sont présentés au conseil municipal sans même avoir été consultés. Au contraire, pour la Chambre des Députés, il faut maintenant faire une déclaration solennelle : "Je suis candidat", et il faut faire cette déclaration dans la forme que l'on va connaître tout à l'heure.

Le serment préalable à tout acte de candidature.

Jusqu'en 1858, on était candidat, parce qu'on faisait savoir au Corps électoral qu'on était candidat, mais les électeurs pouvaient choisir un homme éminent et le porter à la députation sans lui, ou malgré lui; tandis qu'aujourd'hui il faut un acte positif du candid

Pourquoi en 1858 ce changement dans le Corps Légis-

Source : BIU Cujas

latif du Second Empire? Le système extrêmement habile de la constitution du 14 Janvier 1852 n'avait fait entrer d'abord au Corps législatif que des partisans de Napoléon III. Il y avait une candidature officielle très complète. Puis on avait eu peur des journées de Juin, on avait eu peur de la Révolution, le pays était derrière Napoléon III. Mais à partir du premier renouvellement du Corps Législatif, il y a une entrée de cinq Républicains; ce sont "les Cinq" qui forment un noyau d'opposition, qui ira grandissant, et qui jouent un grand rôle. On n'a pas besoin d'être 50, 60 ou 100, si on est 5 avec du talent et résolus, on peut parfaitement tenir sa place d'opposant.

Or, en 1858, deux Républicains, Carnot et Goudchaux, sont élus au Corps législatif. Avant d'être admis à siéger, on leur demande de prêter serment de fidélité à Napoléon III. Ils étaient républicains; en conscience, ils ne peuvent pas prêter serment de fidélité à Napoléon III, ils aiment mieux renoncer au mandat que les électeurs leur avaient confié; ils s'en vont.

Napoléon III est horriblement vexé; voilà des gens qui ont fait campagne, qui ont réuni sur leurs noms un millier de suffrages, qui ont un mandat recherché, puis qui préfèrent l'abandonner que se prêter à cette formalité, du serment de fidélité.

C'est alors que Napoléon III fait voter par le Sénat la règle du serment préalable à tout acte de candidature. Avant de faire acte de candidature, il faut signer sans réserve, signer purement et simplement à la préfecture un acte de fidélité au régime. Ce coup-ci, les Républicains se trouvent devant l'exigence d'une simple formalité, à laquelle ils n'attachent aucune importance. Ils décident qu'ils signeront le papier, et voilà qu'on ne peut pas faire acte de candidature avant d'avoir accompli une formalité. Voilà l'ancêtre de notre déclaration de candidature.

Cette exigence du serment de fidélité tombe avec Napoléon III et en 1871 nous avons un exemple émouvant; il y avait à Versailles, au moment de l'occupation allemande, un procureur de la République qui avait été très digne avec les autorités allemandes; il avait défendu les populations contre les exigences de l'autorité allemande, et les Allemands l'avaient saisi et l'avaient envoyé en prison au fond de la Silésie.

Là cet homme est sans nouvelle du monde; il ne sait pas ce qui se produit. Un jour les autorités allemandes viennent lui ouvrir les portes de sa prison, en lui disant : "Il faut que vous partiez tout de suite, vous

Source : BIU Cujas

êtes député à l'Assemblée nationale". Or, il ne savait pas qu'il y a une assemblée nationale, il ignorait les élections. Par conséquent, il avait été élu sans même savoir qu'il y avait des élections, ignorant complètement des événements, mais ses compatriotes avaient voulu lui donner ce témoignage d'estime.

Interdiction des candidatures multiples par la loi de 1889

Nous arrivons ainsi aux environs de 1889. Il y avait, à ce moment-là, un général qui passait pour un politicien, radical à l'origine, et qui avait fait de la politique un peu en Tunisie; aussi les ministères radicaux le prennent-ils comme ministre de la guerre: c'était le général Boulanger. A ce moment il incarne d'abord les idées républicaines radicales, et aussi, dans une certaine mesure, la défense nationale.

L'incident Schnoebelé

Nous sommes au lendemain d'un incident, que l'on appelait l'incident Schnoebelé. Schnoebelé était un agent de police français; ses collègues allemands de l'autre côté de la frontière lui font dire de venir à la frontière, afin de s'occuper d'une affaire commune arrêter un malfaiteur que l'on recherchait à la frontière; - Schnoebelé y va seul, en pleine confiance. Les agents de police allemands le saisissent et il est interné en Allemagne. C'était un incident extrêmement grave, parce que Schnoebelé n'était pas entré en Allemagne, il était de l'autre côté de la frontière et que les commissaires allemands l'avaient arrêté chez nous. Cela pouvait entraîner la guerre.

Il faut donc savoir deux choses, c'est que: d'abord Boulanger met l'armée en état de défense; - puis que Grévy, qui était alors Président de la République, fait preuve d'une grande sagesse. Il enlève, pour ainsi dire, la négociation de cette affaire au ministère des affaires étrangères, il la prend en mains Grévy était un juriste, il réduit cet incident, qui pouvait être dramatique, à une espèce de question juridique. Lorsqu'il n'y a que des questions de droit, la paix est maintenue facilement; ce qui est grave, c'est quand la politique s'en mêle. Grévy calme l'affaire, et il faut s'en féliciter.

Le général Boulanger

Mais ce général Boulanger devient très rapidement populaire. Il avait une belle barbe blonde, ce qui, en ces temps lointains, était considéré comme un des charmes du visage masculin, il avait un beau cheval noir, et était très beau à cheval, lorsqu'il allait à la Revue du 14 Juillet. Puis il fait des réformes importantes: il fait peindre les guérites des soldats aux couleurs nationales; il déclare qu'il y aura des réfectoires dans les casernes, il supprime la gamelle, il permet aux sous-officiers rengagés d'avoir un bel uni-

Source : BIU Cujas

forme, etc, etc. Bref, il devient un général extrêmement populaire, et très dangereux.

Alors, autour du général Boulanger se cristallisent tous les mécontentements : on veut n'importe quoi, on veut n'importe qui à la place de ce qué l'on a; tout sauf, ce que l'on a. Voilà au fond, le programme de Boulanger.

Boulanger n'est plus ministre de la guerre, il est nommé au commandement du corps d'armée de Clermont-Ferrand et son départ est quelque chose d'extraordinaire: il demande une bouteille de bière, cette bouteille, dans laquelle il a bu, est arrachée et on la conserve comme une relique. Mais, à Clermont-Ferrand, idylle de sous-lieutenant avec Madame de Bonnemain, qui le perdra. Constant lui donne la hantise de l'arrestation, et il se sauve en Belgique. Sa fuite le perd, c'est la fin du boulangisme. Le reste, le procès en haute cour, etc, tout cela n'a plus d'importance.

Quel était le plan de Boulanger? Il voulait arriver par la légalité, et quelle était sa légalité? Il prétendait se présenter dans toutes les circonscriptions de France et il se dit que s'il est élu dans 50 circonscriptions, que s'il a une majorité confortable dans le reste de la France, il est plébiscité et qu'il est le chef de la France.

La loi du 17 Juillet 1889

C'est alors que la loi du 17 Juillet 1889 posa le principe de l'interdiction des candidatures multiples pour la Chambre des députés. C'était un principe nouveau, puisqu'aux élections précédentes il y avait déjà eu quantité de candidats élus dans plusieurs circonscriptions qui les avaient choisis. Par exemple aux élections à l'Assemblée nationale, en 1871, M.Thiers est élu dans une trentaine de circonscriptions, Gambetta est élu vingt fois député; Emile de Girardin, sous la Monarchie de Juillet avait été élu dans 10 départements. Aux élections de 1885, il y a encore plusieurs personnages, qui ont été élus dans plusieurs départements. On courait sa chance. Pour le Sénat, aux dernières élections sénatoriales, M.Pierre Laval a été élu à la fois à Paris et dans le Puy de Dôme. Mais ce sont là des privilèges réservés à des personnalités exceptionnelles, que les départements s'arrachent pour les avoir dans leur représentation.

Donc, en 1889, et contre Boulanger, interdiction des candidatures multiples. Cette interdiction est un peu absolue; elle est une atteinte à la souveraineté du peuple. Pourquoi ne pas pouvoir faire une manifestation sur un nom particulièrement estimé? En 1871,

Source : BIU Cujas

la multiplicité des candidatures a rendu service au pays en désignant M.Thiers, en le portant au pouvoir. Par conséquent, nous pouvons avoir d'autres circonstances, dans la vie d'un peuple, où des hommes ont besoin d'avoir une certaine autorité.

La déclaration de candidature

La déclaration de candidature, dont on parle maintenant n'est que la sanction de l'interdiction des candidatures multiples, et voici pourquoi :

Formes de la déclaration de candidature: La déclaration peut être écrite, c'est-à-dire qu'elle peut être envoyée par une lettre recommandée; - elle peut être verbale, c'est-à-dire qu'on peut aller à la préfecture dire: "Je suis candidat"; - elle peut être faite par procureur, c'est-à-dire qu'on charge un individu d'aller à la préfecture faire la déclaration.

Ceci n'a pas beaucoup d'importance, mais voici ce qui est plus important: Au moment où l'on va faire la déclaration de candidature, il est délivré au déclarant un récépissé provisoire; au bout de 24 heures, il est délivré un récépissé définitif. Entre ces deux récépissés, l'administration, qui reçoit toutes les déclarations, vérifie s'il y a déjà eu une déclaration de candidature, et si il y a déjà eu une déclaration de candidature, elle ne délivre pas le récépissé définitif. Seule la première déclaration compte, les autres ne sont pas valables, et du moment qu'on n'a pas le récépissé définitif, on ne peut pas faire acte de candidat.

Quel jour doit-être faite la déclaration de candidature.

La déclaration de candidature, en vertu de l'art. 1er de la loi du 25 Mars 1932, doit être faite le huitième jour avant celui de l'élection. Le jour de l'élection ne compte pas. Il n'y a qu'à compter huit jours avant.

Si au premier tour de scrutin aucun candidat ne réunit la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffragee exprimés, il y a lieu à ballottage huit jours après. Or, le ballottage, dans notre système électoral, est une nouvelle élection. Ce n'est pas seulement une compétition entre les candidats qui ont été candidats au premier tour de scrutin, c'est une nouvelle élection entière, où peuvent se présenter de nouveaux candidats.

C'est dans ces conditions qu'en cas de ballotta - ge, les candidatures nouvelles ne pourront se produire que jusqu'au mercredi à minuit, qui suit le premier tour. Cette disposition de la loi: jusqu'au mercredi à minuit, et le huitième jour, est appliquée rigoureusement, attendu qu'il y a toujours à la préfecture un bureau, qui reste ouvert jusqu'à minuit pour recevoir les déclarations de candidature.

Source : BIU Cujas

Importance de la déclaration de candidature

Quelle est l'importance de la déclaration de candidature? Si on n'a pas fait déclaration régulière de candidature, si on n'a pas le récépissé définitif, on s'expose 1°- à des sanctions pénales, 2°- à des sanctions administratives, et 3°- c'est là le plus grave. à des sanctions électorales.

1°- Sanctions pénales: ce sont de lourdes amendes, qui sont pour le candidat de 10.000 frs - Nous sommes en 1889, 10.000 francs de 1889, c'est quelque chose comme 60.000 frs d'aujourd'hui. Mais aussi des amendes de 5.000 frs pour tous les auxiliaires. L'imprimeur, l'afficheur, le colporteur, le distributeur de bulletins, tout le monde va avoir 5.000 frs d'amende s'il imprime, s'il affiche, s'il colporte, s'il distribue au nom d'un candidat, qui n'a pas fait déclaration.

2°- Sanctions administratives: l'administration peut saisir les bulletins et lacérer les affiches des candidats, qui n'ont pas fait déclaration de candidature.

Enfin, voici la sanction la plus grave, c'est la sanction électorale: les bulletins au nom d'un candidat qui n'a pas fait déclaration, ou au nom d'un candidat qui a fait une déclaration irrégulière, ce qui revient au même, n'entrent pas en ligne de compte; ils sont considérés comme des suffrages non exprimés.

Voilà, par exemple, le général Boulanger, qui a 15.000 suffrages, son concurrent à 1.000 suffrages; les 15.000 de Boulanger ne sont pas exprimés; par conséquent celui qui a 1.000 suffrages est déclaré élu avec l'unanimité des suffrages exprimés. On voit combien la chose est grave.

On a exagéré à dessein les chiffres, mais voici l'application exacte: pour les élections de Clignancourt, la Chambre examine des élections le 8 Décembre 1889, et voici quels sont les résultats: 7.811 au nom du général Boulanger, au nom de Joffrin 5.500. Joffrin est déclaré élu. Evidemment, nous sommes à une période de luttes, mais enfin les gens qui ont quelque souci de la dignité du régime, même quelque souci de noblesse, de propreté, trouvent cela un peu extraordinaire. Et un ancien communard, qui s'appelait Cluseret, propose à la Chambre une seule solution: c'est d'annuler les élections de Clignancourt, afin que les électeurs choisissent un député à la majorité. Ce n'était pas l'esprit de la loi et Joffrin fut élu, parce que Boulanger avait été condamné par la Haute Cour et qu'il ne pouvait pas, faire déclaration de candidature.

Les morts ne ne sont pas éligibles

Il y a une question assez délicate: celle de savoir si les morts sont éligibles ? La question s'est posée

Source : BIU Cujas

au moment des dernières élections législatives : M. Ossola, député sortant, s'est tué en accident d'automobile, il avait eu au premier tour 5.062 voix, et M. Fessa qui aujourd'hui occupe son siège - le siège de Grasse - avait eu 4.979 suffrages. Entre le premier et le second tour, M. Ossola meurt; les électeurs ont essayé de voter tous pour M. Ossola au second tour, ils ont voulu lui rester fidèles, mais il n'était pas éligible et M. Fessa a été déclaré élu.

Autre cas: M. Durafour est mort après l'expiration du délai pour faire déclaration de candidature. On ne se présente pas contre Durafour, qui avait été ministre, qui était une personnalité. Mais les élections sont faussées, puisqu'il ne peut pas y avoir de nouvelle candidature de son parti. Ce sont là d'ailleurs des curiosités.

La liberté des candidatures.

Il y a un point sur lequel M. Barthélemy va appeler l'attention: c'est la liberté des candidatures. En France, les candidatures sont libres, absolument libres, complètement libres. N'importe qui peut faire déclaration de candidature, à la seule condition qu'il soit électeur, et nous savons que ce n'est pas une condition extrêmement rigoureuse.

Qu'est-ce qui en résulte? En province, assez peu de chose. A Paris, c'est plus grave: pour la moindre élection à un siège de conseiller municipal, on voit à Paris 20, 25 candidats. Pour ces 25 candidats, il faut dresser 25 panneaux pour leurs affiches; cela représente tout de même une dépense. Puis, que font-ils de ces panneaux? Souvent rien, mais il se forme une espèce de petite industrie, chaque candidat n'ayant droit qu'à un panneau électoral, il se fait un trafic de ces panneaux électoraux.

En Angleterre, les élections doivent être sérieuses les candidatures doivent être sérieuses et ce caractère sérieux des candidatures est exigé avec le système des élections au premier tour de scrutin. Si vous permettez 25 candidats, il y aura toujours des électeurs, qui distribueront 3, 4, 5, 10, 20 bulletins à ces candidats fantaisistes et l'on arrive à assez difficilement à avoir le nombre de voix pour des candidats sérieux. Le sérieux des candidatures est donc nécessaire pour l'élection à un premier tour de scrutin.

L'Angleterre a essayé d'assurer ces candidatures sérieuses au moyen de l'argent; on en revient toujours là. Chaque candidat, au moment où il déclare sa candidature doit déposer 150 livres, une dizaine de mille francs. Si au scrutin il n'a pas le 8ème des suffrages exprimés, ces 150 livres sont confisquées, et s'il a

Source : BIU Cujas

plus du 8ème, on les lui rend. Il y a eu tout de même, aux dernières élections, une douzaine de candidats, qui ont vu ainsi confisquer leurs 10.000 francs.

Titre authentique qui confère la qualité d'élu

Quel est le titre juridique et comment sait-on qu'un personnage est conseiller municipal, conseiller général, conseiller d'arrondissement, député ? Quel est le titre authentique qui lui confère cette qualité?

S'il s'agit de l'élection aux assemblées locales, pour le conseil municipal c'est le bureau des élections au conseil municipal: le maire, les deux électeurs les plus jeunes, les deux électeurs les plus âgés. S'il s'agit des élections au conseil général, c'est le bureau du chef-lieu de canton: le maire et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. S'il s'agit des sénateurs, c'est le bureau des élections sénatoriales, qui comprend le président du tribunal civil et les deux électeurs sénatoriaux les plus jeunes et les deux électeurs sénatoriaux les plus âgés se trouvant là à l'ouverture du scrutin et qui élisent un secrétaire.

La commission de recensement

Considérons maintenant les élections législatives: qui va proclamer un candidat élu député? Les élections ont lieu dans chaque commune; dans chaque commune on sait la majorité qu'a obtenue chaque candidat, mais il faudra faire l'addition des résultats de ces diverses opérations pour arriver à déclarer qu'Un Tel est élu député. Qui va faire cette déclaration ? C'est la commission de recensement, dont la composition a été modifiée par la loi du 9 Juillet 1913. Il faut toujours remonter à ces deux décrets du 2 Février 1852, puis aux modifications par des lois postérieures; nous n'avons pas de code électoral complet.

La commission de recensement se réunit au chef-lieu du département. Elle comprend le président du tribunal civil, plus quatre conseillers généraux, c'est-à-dire quatre membres de l'assemblée qui est élue pour gérer les affaires du département. Elle se réunit le mercredi qui suit le dimanche des élections, tient des séances publiques. Tout cela ne présente pas énormément d'intérêt , mais enfin, il faut savoir ce que c'est une commission de recensement: c'est la commission qui recense, qui compte le nombre des suffrages obtenus par chaque candidat et qui proclame le résultat des élections.

Le juge de la validité des élections

Voici maintenant qui est plus important: qui va être juge de la validité, de la régularité, de la moralité des élections? La question doit se poser dans son ensemble: S'il s'agit des élections au conseil municipal au conseil général, au conseil d'arrondissement, la

Source : BIU Cujas

validité des élections est jugée par le conseil de préfecture avec appel au conseil d'Etat; par conséquent, contentieux administratif.

Au contraire, s'il s'agit des élections à l'une ou à l'autre Chambre, le juge de l'élection c'est la Chambre elle-même. C'est la Chambre qui va juger de l'élection d'un député, c'est le Sénat, qui va juger de l'élection d'un sénateur (art. 10 de la loi du 7 Juillet 1875). C'est la règle générale de notre droit public, sauf sous le régime consulaire de l'an VIII. Par conséquent, il y a une très forte tradition en faveur de cette compétence des assemblées. On dit que l'assemblée est très indépendante, c'est vrai; on dit que le Parlement est souverain, ce n'est pas vrai; mais enfin, quoique ce ne soit pas vrai, lorsque devant une assemblée on fait allusion à la souveraineté parlementaire, on est assuré de soulever les applaudissements.

Ce qui est certain, c'est qu'il y a, dans cette compétence des Chambres, une certaine entorse à la logique. Au fond, de quoi s'agit-il? d'un acte juridictionnel, qui est chargé des actes juridictionnels? La justice, ce n'est pas la Chambre.

Et, en second lieu, quelle apparence prend une vérification des pouvoirs? à peu près celle d'un ballottage dans un cercle: lorsque quelqu'un se présente pour entrer dans un cercle, les membres du cercle votent oui ou non, c'est ce que l'on appelle le ballottage. La vérification des pouvoirs prend très souvent l'aspect d'un ballottage; un candidat est sympathique, il aura beau avoir commis toutes sortes de fautes électorales, il sera admis. Ce n'est pas la justice, parce que les autres, qui ont fait la campagne, et qui sont battus, méritent aussi la justice; or, ceux qui sont battus n'ont aucune voix à la Chambre. S'il y a un débat immédiatement à la Chambre, celui qui a été élu monte à la tribune, se défend, se fait admettre; tandis que les autres s'adressent à des camarades, à des députés pour leur demander d'essayer de les défendre, et c'est tout de suite un rôle difficile; le système de la République des camarades joue et le fait de monter à la tribune contre quelqu'un qui est là a l'air d'un acte de mauvais camaraderie.

Il y a autre chose, c'est que la procédure de vérification des pouvoirs ne présente aucune espèce de garantie. Il n'y a pas de dossier de l'élection, ou s'il y a un dossier ce n'est pas théoriquement un dossier de justice, avec des pièces cotées. Dans le dossier de la commission, les pièces entrent ou sortent; il n'y a aucune espèce de garantie dans la procédure.

Source : BIU Cujas

Puis, il y a le système des abstentions: les gens qui jugent les élections viennent quand cela leur plaît. Il y a eu des cas de vérification des pouvoirs, où il y avait deux députés à la commission.

Puis, surtout le plus grave, c'est que les gens qui ne sont pas élus n'ont aucune espèce de garantie. Les amitiés personnelles, les amitiés politiques jouent. Il faut pour être admis observer la règle du clan. Les sociologues parlent beaucoup du clan et des traditions du clan. Un député pour être admis doit observer la règle du clan.

Ce n'est pas à dire qu'il y ait eu beaucoup d'abus. Il y en a eu en 1885: au premier tour, il y eut plus d'élus royalistes et bonapartistes que de républicains. A ce moment là, la question se posait donc comme un rétablissement immédiat de la royauté ou de la famille des Bonaparte. Alors, au second tour, on s'est entendu, on a fait marcher tout ce qu'il faut faire marcher et, afin d'augmenter la majorité républicaine, ainsi péniblement élue, on a fait marcher le système des invalidations. C'est alors qu'Albert de Mun, qui était royaliste, fut invalidé avec tant d'autres.

Quel est le rôle du gouvernement? En principe, le gouvernement ne doit pas intervenir dans la vérification des pouvoirs. Lorsque nous étudierons le régime parlementaire, on indiquera que rien d'important ne se passe dans les assemblées tant que le gouvernement n'est pas à son banc. C'est pourquoi pendant les crises ministérielles, la Chambre ne se réunit pas. Le gouvernement a le pouvoir de diriger l'assemblée. Au contraire, lorsqu'il s'agit de choses concernant la Chambre elle-même, c'est-à-dire de la réforme du règlement, par exemple, le banc du gouvernement est vide. Lorsqu'il s'agit des vérifications des pouvoirs, le banc du gouvernement est vide. Le gouvernement ne peut pas intervenir pour faire peser son autorité en faveur de l'un ou en faveur de l'autre et naturellement il ne peut pas poser la question de confiance sur la vérification d'une élection.

On signale cependant que, le 14 Novembre 1929, il y avait au Sénat une question de vérification des pouvoirs fort délicate, au sujet des élections alsaciennes. Le Docteur Pfléger avait été élu contre l'autonomiste l'abbé Hoegy. Ce jour-là, et par une exception à une tradition constante, le président du Conseil, M. Tardieu, est intervenu en faveur de M. Pfleger et contre l'abbé Hoegy.

Voilà, d'une façon générale, les considérations qui peuvent être indiquées sur ce principe de la vérifi-

Source : BIU Cujas

cation des pouvoirs par la Chambre elle-même. Il y a, à l'heure présente, dans la législation comparée, une tendance à enlever cette vérification des pouvoirs à l'assemblée et à la rendre au pouvoir judiciaire. C'est ce qui a lieu notamment en Angleterre. La Chambre des Communes a pensé qu'au lendemain même de l'élection, encore dans le feu de la bataille électorale, elle n'avait pas le sang froid nécessaire pour vérifier l'élection d'adversaires, et elle s'en est dépouillée au profit du pouvoir judiciaire.

Donc, 1°- attributions aux Chambres; 2°- tendance de certaines législations, à l'imitation de l'Angleterre, pour enlever ces attributions aux Chambres; maintenant quelques règles positives.

Le vote sur la validité d'une élection est un vote judiciaire

Le vote est un vote judiciaire. Chaque Chambre est juge, par conséquent chaque Chambre est soumise à la loi. On ne pourrait pas admettre quelqu'un, qui serait inéligible. On va dire: "Et si l'on admet un inéligible?" Il sera admis, mais les jurisconsultes devront dire qu'on a eu tort de le faire. Lorsque l'on arrive au sommet des organisations étatiques, il faut compter sur la bonne volonté, sur la bonne foi et sur la conscience de ceux qui sont chargés d'appliquer la loi. Supposez que la Cour de Cassation viole systématiquement la loi. On dira que la cour de cassation a tort, mais en attendant ses arrêts seront souverains.

Donc la Chambre est juge, c'est-à-dire qu'elle est soumise à la loi. Du moment qu'elle est juge, le vote est un vote de conscience individuelle des juges. Donc pas d'explication des votes, pas d'explication surtout au nom d'un parti. Car, c'est un point sur lequel nous aurons à revenir ; dans le système français, les décisions d'une juridiction sont censées émaner de l'unanimité de la juridiction, il n'y a pas de minorité dans les décisions. Au contraire, dans le droit anglo-saxon, chaque juge expose longuement son opinion et vote pour ou vote contre.

C'est ce qui a lieu, et c'est ce principe de la procédure anglo-saxonne, qui a été admis à la Cour internationale de Justice de la Haye: chaque juge exprime son opinion et vote. Nous avons pu constater, par exemple, dans l'affaire du Lotus, qu'il y avait cinq juges pour la France, cinq juges pour la Turquie, puis il y avait le Suisse, bien connu pour sa connaissance des affaires maritimes, qui a donné raison à la Turquie, alors nous avons perdu, mais nous savons qui a voté, chacun a donné son opinion. Donc pas d'explication.

Troisième conséquence de cette idée de juge: les plaintes ne peuvent pas donner lieu à des réclamations.

Source : BIU Cujas

Si on dépose une plainte contre une élection, on ne peut pas être poursuivi, pas plus qu'on est poursuivi si on se plaint de bonne foi devant les tribunaux ordinaires.

4°- Les témoins ont toutes les obligations et toutes les immunités des témoins en justice. Ils doivent prêter serment, ils sont obligés de témoigner sous des sanctions pénales, et s'ils témoignent suivant la vérité, ils ne peuvent pas être poursuivis pour diffamation.

Cependant il y a des exceptions à cette règle.

Le vote est public

Le vote est public. On indiquera dans la suite ce que veut dire cette expression. S'il y a scrutin public à la tribune, les députés ou les sénateurs montent à la tribune et y déposent un bulletin portant leur nom, bulletin blanc, pour; bulletin bleu, contre. Quand une enquête est demandée sur un député, si vous voulez voter en faveur du député, il faut que vous mettiez le bulletin bleu, c'est-à-dire que vous votez contre l'enquête; le blanc pour l'enquête. La plupart des députés se trompent, ils se disent qu'ils sont pour ce camarade et qu'ils vont mettre un beau bulletin blanc! - Le vote est public.

Seconde différence: une juridiction ne statue que si elle est saisie; au contraire, la Chambre doit toujours procéder à la vérification de l'élection, elle doit toujours statuer sur l'élection au début des assemblées. Cela apparait d'une façon assez trouble, parce que la Chambre arrive, alors il faut tout de même se constituer et vérifier en masse une quantité d'élections; ce sont donc des gens non vérifiés qui vont statuer sur la vérification. A ce moment-là, on laisse de côté les élections sur lesquelles il y a des protestations, mais il faut toujours qu'une élection soit vérifiée. Voici les applications de cette idée :

Il faut toujours qu'une élection soit vérifiée

On ne peut pas échapper au jugement de l'élection par la démission. Si on a commis au cours de la campagne électorale des actes de corruption, ou bien des actes de falsification des votes, on ne peut pas dire : "Je vais arrêter le débat en envoyant ma démission", il faut que la Chambre statue, la démission est refusée et le député est invalidé.

Toutefois la règle n'est pas appliquée avec une rigueur absolue. On a parlé à plusieurs reprises des élections du mois de Novembre 1919 et d'un candidat dans le département du Nord, Vergnier. C'était un héros de la guerre; il avait 17 ou 18 palmes, et M.Loucheur et l'Abbé Lemire l'avaient mis sur leur liste à titre de combattant de la grande guerre;

Source : BIU Cujas

Personne ne l'a vu, au cours de la campagne électorale, et c'est ce qui illustre ce reproche qu'on adresse au scrutin de liste d'être un scrutin de remorquage, la tête remorquant tous les autres; bref, Vergnier fut élu sans avoir paru un seul moment au cours de toute la campagne électorale; il n'avait pas paru parce qu'il était en prison pour actes commis postérieurement à la guerre, et qui étaient qualifiés d'escroquerie.

Nous avons eu d'autres exemples malheureusement: nous avons eu une espèce de héros légendaire de l'infanterie, qui a trempé dans les affaires les plus louches et qui est actuellement en prison.

Vergnier est donc élu, il était en prison. Vergnier envoie sa démission. Si on avait été cruel, il aurait fallu déclarer que la démission n'était pas acceptée, qu'elle était refusée et procéder à l'invalidation. Mais on ne l'a pas fait.

Un sénateur meurt trois jours après son élection. Son siège ne pouvait pas être déclaré vacant; il fallait d'abord valider l'élection; on ne juge pas l'homme, on juge l'élection. Après la validation, le siège a été déclaré vacant.

Résultats auxquels peut aboutir la vérification des pouvoirs.

Quels sont les résultats auxquels peut aboutir la vérification des pouvoirs? Les députés qui ne sont pas validés ont tous les droits des députés, mais ils n'ont pas l'initiative, ils ne peuvent pas déposer de projet de loi.

On procède donc à la vérification des pouvoirs. Qu'est-ce que va décider la Chambre ?

L'enquête sur l'élection

1°- Une solution provisoire. La Chambre a besoin de se renseigner; dans ces conditions, elle ordonne l'enquête sur l'élection. Le député dont l'élection est soumise à enquête est dit ajourné. Les prérogatives du député ajourné sont singulièrement diminuées, en ce sens que le député soumis à enquête ne vote pas.

L'enquête est faite par une commission. Il y a à ce sujet une disposition spéciale dans le règlement; le député enquêté peut désigner un collègue, qui suivra les travaux de la commission. La commission peut se rendre sur place.

La Chambre peut prendre trois solutions définitives :

Annulation de l'élection

1°- L'annulation de l'élection. Le député est dit alors invalidé. Dans ces conditions, la Chambre notifie l'invalidation au ministère de l'Intérieur et l'élection nouvelle doit avoir lieu trois mois après cette invalidation.

Il faut remarquer ces chinoiseries de notre procédure

Source : BIU Cujas

administrative: le ministre de l'Intérieur ne sait pas qu'un député a été invalidé, il l'apprendra, lorsque l'invalidation lui sera notifiée par le président de la Chambre, et cette notification fait courir les délais. C'est assez commode pour retarder à l'infini une élection, si on y a quelque intérêt politique, la Chambre attendra deux mois, trois mois avant de notifier une invalidation.

Validation de l'élection. La Chambre n'est pas juge de la dignité du candidat.

2°- La validation. La validation doit avoir lieu, même si le candidat proclamé est indigne. Nous ne pouvons pas rendre la Chambre juge de la dignité des candidats, autrement la gauche déclarerait tous les gens de la droite indignes, et inversement. Cependant nous avons eu, au cours de l'histoire, des tentatives de la Chambre pour juger la dignité du candidat. C'est la Chambre de la Restauration, qui a donné le premier exemple: L'abbé Grégoire, ancien évêque constitutionnel de Tours, par conséquent prêtre passé au régime de la constitution et ayant juré la constitution civile du clergé, l'abbé Grégoire, qui était considéré comme un régicide d'intention, en ce sens que l'abbé Grégoire, qui était l'âme la plus belle, la plus désintéressée, la plus noble qu'on pût imaginer, avait une passion véhémente, c'était l'horreur des rois; il n'était pas à la Convention le jour où Louis XVI a été condamné à mort, mais il a déclaré que s'il avait été à la Convention il aurait voté la mort de Louis XVI.

L'abbé Grégoire, fut élu dans l'Isère. La Chambre pouvait refuser de l'admettre, parce que, sous la Restauration, il fallait que la moitié des députés d'un département soient domiciliés dans ce département. Or, la moitié des députés forains était élue, on pouvait donc dire à l'abbé Grégoire que n'étant pas domicilié dans le département il ne pouvait pas être élu. Mais la Chambre préféra faire une manifestation de principe et exclut l'abbé Grégoire pour indignité.

L'élection de Grégoire était désagréable à la famille royale, c'est entendu; mais il ne faut pas oublier que quand Louis XVIII est rentré en France il avait à la table du Conseil Fouché, qui était un ancien prêtre de l'Oratoire, qui avait voté la mort de Louis XVI, et il était assis à côté de Talleyrand: "le vice s'appuyant sur le crime", comme on disait. Pour l'abbé Grégoire, on fait une manifestation et on l'expulse.

Autre manifestation de jugement de la dignité: Daniel Wilson, gendre du président de la République Grévy, C'était un misérable riche qui, installé, au Palais de l'Elysée, y avait organisé un véritable commerce des décorations. Il est attaqué par un journa-

Source : BIU Cujas

liste socialiste. On est obligé de le poursuivre, il est condamné par le tribunal de première instance, mais acquitté parla cour d'appel, pour le motif que les faits qu'il a accomplis ne sont pas prévus et punis par la loi pénale; c'était le délit d'influence, délit qui a été précisé depuis. Acquitté par la cour d'appel, Wilson était éligible; il est élu et réélu par des majorités croissantes. Wilson arrive et siège sur son banc du côté du centre gauche. On l'invalide pour indignité, il revient devant ses électeurs, il est réélu par des majorités croissantes. A la fin on a refusé de statuer sur cette élection et Wilson est parti en faisant claquer les portes et en disant que ce milieu le dégoûtait!

On indique des invalidations fâcheuses, douteuses dans tous les cas: celle de Monprofit, médecin d'Angers qui, au cours de sa campagne, avait attaqué Combes et sonfils, et celle de Valensi, qui avait simplement dit qu'il dépenserait son indemnité au profit des oeuvres communales (il avait manqué à la règle du clan).

La Chambre doit valider un candidat, même s'il a commis des actes reprêhensibles, à la condition naturellement que ces actes répréhensibles n'aient pas pu changer le résultat de l'élection. Par conséquent, la Chambre ne juge pas la dignité ou l'indignité du candidat, elle juge la régularité de l'élection.

Proclamation d'un autre que celui proclamé par la commission de recensement

Enfin, 3ème solution définitive: la proclamation d'un autre que celui qui a été proclamé élu par la Commission de recensement, ou par le bureau du collège électoral du Sénat.

Cette proclamation d'un autre est une opération délicate et on pense bien qu'elle ne peut intervenir que s'il y a eu des erreurs matérielles de calcul. Jamais une Chambre ne peut dire: "Un Tel a commis des actes de corruption électorale, par conséquent, je proclame élu le concurrent". Mais il peut y avoir eu à la commission de recensement des erreurs de calcul, il peut y avoir eu des absences de procès-verbaux; il peut y avoir eu, comme cela s'est produit dans l'Ariège, ce fait que des communes ont refusé d'envoyer des procès-verbaux, par conséquent, la Commission de recensement a dû statuer d'une façon incomplète, sans être suffisamment éclairée.

Il y a aussi le cas de M.Constans, ministre de l'Intérieur au moment de Boulanger. Au premier tour de scrutin, il manque à M.Constans une voix pour être proclamé sénateur, et au second tour de scrutin c'est un autre qui est élu. Pourquoi n'avait-il pas été proclamé au premier tour? Parce qu'il y avait un bulletin, qui avait été déclaré nul. On a indiqué que les bulletins

Source : BIU Cujas

ne doivent pas avoir de signe extérieur; or, il y a des gens qui marquent un peu leur bulletin avec le pouce. Le bureau avait dit que ce bulletin était nul. Le bulletin est joint au procès-verbal et le Sénat dit que ce bulletin était véritablement valable. Par conséquent, le Sénat proclame élu M.Constans au premier tour de scrutin, et par conséquent déclare que le camarade qui était là doit s'en aller.

De même, on pourra voir le rapport du Professeur Louis Rolland, sur l'élection de Saint Denis, rapport du 6 Juillet 1926, au sujet de l'élection de M.Clamamus.

Durée du mandat législatif. Elle est fixée par une loi ordinaire.

Pour combien de temps est-on dans les assemblées? Remarquons tout d'abord que la durée du mandat législatif, tant pour la Chambre des députés que pour le Sénat, est dans le domaine de la loi ordinaire, c'est-à-dire que cette durée n'est pas dans le domaine de la constitution, que par conséquent comme l'on modifierait la procédure de la conciliation devant le juge de paix, dans les mêmes formes, on peut décider que les députés seront là pour six ans, pour dix ans, pour quinze ans. Une loi ordinaire, voilà l'aspect juridique du problème.

Solutions du droit positif: 4 ans pour les députés, 9 pour les sénateurs

Maintenant le côté du droit positif, A l'heure présente, les députés sont élus pour quatre ans; les sénateurs sont élus pour neuf ans. Quatre ans, c'est très court, pour ceux qui y sont, c'est long pour ceux qui attendent. On ne peut pas poser d'autre règle. En réalité, quatre ans c'est évidemment peut être un temps insuffisant, parce qu'il ne faut pas croire que la connaissance pratique et positive des affaires publiques puisse s'acquérir en dehors des assemblées.

Conceptions d'opportunité politique qui dominent la fixation de la durée du mandat

Nous en avons des exemples; nous avons eu de grands hommes d'Etat, qui ont acquis leur connaissance des affaires publiques dans les assemblées. On pourrait, par exemple, sous la Restauration, sous Louis XVIII, et Charles X, citer M. de Villèle, M.de Villèle avait une bonne instruction générale, il était officier de la marine royale; au moment où la Révolution éclate il se trouvait dans les colonies, il y reste, il s'y marie, etc. Puis, quand le roi revient, il revient avec lui, Par conséquent, il ignore tout de la France, puisque de 1780 à 1814 il a vécu hors de la France.

Comment devient-il un homme d'Etat? Il est élu député dans la Haute-Garonne, il vient siéger à la Chambre, il s'assied à son banc, il y a des commissions, il y va, il travaille et ainsi il devient, non pas un homme comme Richelieu, mais enfin un homme de tout premier plan. Même une personnalité, qui a une très grande instruction a beaucoup à apprendre de la réalité des choses.

Source : BIU Cujas

Les deux conceptions qui se heurtent au sujet de la durée du mandat; assez long et assez court.

Quelles sont les idées qui dominent ce sujet? Elles se réduisent à un plan schématique, qu'on va indiquer. Il faut d'abord que le mandat soit assez long pour que l'élu puisse apprendre son rôle, en second lieu, assez long, pour que l'assemblée puisse remplir une oeuvre, en troisième lieu, assez long pour que l'élu soit à un moment de son mandat affranchi du souci de sa réélection. En quatrième lieu, il faut que le mandat de la Seconde Chambre c'est-à-dire de la Chambre de pondération et de modération soit plus long que celui de la Chambre basse.

Par contre, il faut que le mandat soit assez court pour que l'élu ne s'endorme pas, qu'il n'oublie pas la volonté populaire qui l'a élu. Il faut aussi que le mandat soit assez court pour que l'élu représente l'opinion populaire et qu'il soit en accord avec l'opinion populaire.

Ainsi deux conceptions se heurtent, qu'il faut concilier par des moyennes.

On a exposé comment sont élus les sénateurs. Considérons l'origine d'un sénateur du côté du conseil général, puisque les sénateurs sont élus par les conseillers généraux. Un sénateur est élu par un conseiller général qui peut être dans la dernière année du mandat de ce conseiller général, c'est-à-dire dans la sixième année. Le sénateur, à son tour, est élu pour neuf ans; par conséquent, quand le sénateur arrive à la fin de son mandat, il représente une opinion dans le pays qui date de 15 ans, évidemment il est nécessairement un peu en retard.

Comment ce problème a-t-il été résolu? Ici, d'après ce qui vient d'être dit, on doit présumer que plus les idées sont avancées à un moment donné, plus le mandat doit être court et qu'au contraire, quand les idées de conservation et de réaction triomphent, plus le mandat doit être long.

La durée du mandat en rapport avec le mouvement des idées.

A quel moment avons-nous eu en France le summum de la démocratie. Avec la constitution montagnarde du 24 Juin 1793 : le député était élu pour un an. A quel moment avons-nous eu, au contraire, un des sommets de la conservation? avec M. de Villèle, qui, en 1824, fait voter la loi de Villèle ou de septennalité: les députés sont élus pour sept ans. Entre ces sommets, à mesure que nous nous approchons, soit du sommet démocratique, soit du sommet de conservation, nous aurons un mandat plus ou moins long. Second Empire (c'est de la réaction): 6 ans - 1791: 2 ans; - l'an III: 3 ans; - la Charte, qui est libérale, mais enfin tout de même de conservation: 5 ans.

Source : BIU Cujas

La question des six ans

A l'heure présente, les sénateurs examinent la possibilité d'étendre jusqu'à six ans le mandat législatif. Six,ans,c'est la durée du mandat des conseillers généraux. Mais le conseil général, est une assemblée permanente; il se renouvelle par moitié.

Six ans, c'est aussi la durée du mandat de conseiller municipal. Lorsqu'un conseil municipal est élu, il élit son maire dans le sein du conseil municipal et maire et conseiller municipal arrivent jusqu'à l'expiration du mandat de six ans. Dans l'administration d'une commune, évidemment, il faut six ans pour arriver à quelque chose, pour arriver à un résultat tangible. Nous allons électrifier la partie rurale d'une commune, si on compte bien pour cette électrification, il a fallu douze ans! Et pour une adduction d'eau dans une commune, combien faut-il de temps!

C'est ici le moment de rappeler un mot de M.Thiers, (historien en même temps qu'homme d'Etat, et qui avait une certaine jalousie d'homme de lettres à l'égard de Michelet) Michelet faisait de l'histoire poétique, de grandes visions, de grands tableaux, des fresques historiques. Thiers disait: Michelet est un grand écrivain il ne sera jamais un historien, parce qu'il ne sait pas combien il faut de volonté, d'énergie et de persévérance pour qu'un caillou soit mis à sa place. Par conséquent, pour l'administration d'une commune il faut du temps.

Pour le mandat législatif, cela n'apparait pas avec la même force que pour le mandat communal. Lorsqu'il y a quelques années les Chambres ont porté de quatre ans à six ans le mandat communal, on se disait: du moment que les conseils généraux, les conseils municipaux ont six ans, naturellement la Chambre arrivera à avoir six ans.

Voici comment les questions se sont posées: il y a de très nombreuses années, un député M.Fribourg avait proposé pour la Chambre le mandat de six années et le renouvellement partiel. Dans la pensée de l'auteur de cette proposition, l'allongement du mandat de six ans s'appliquait immédiatement, c'est-à-dire que les députés en fonction et qui avaient été élus pour quatre ans, s'implantaient pour deux ans de plus.

On sent bien, sans qu'il soit besoin de développer cette pensée, que c'est là une réforme qui se heurte aux objections les plus graves. On se présente devant les électeurs, on leur donne mandat de quatre ans, puis quand on est à Paris on y reste pour six ans; c'est une espèce d'abus de confiance.

Source : BIU Cujas

Mais lorsqu'il s'agit de l'avenir, la question reste entière. Seulement, si le Sénat vote la prolongation du mandat de six ans, il faut que la loi revienne devant la Chambre, parce que dans la proposition de M.Fribourg, il y avait : "immédiatement et à partir de l'année 1924". Il faut donc que le Sénat apporte une modification et que le projet revienne à la Chambre.

La Constitution de 1875, conformément à ce caractère général, qui a été exposé tout à fait au début de ces explications, la constitution de 1875 est une constitution de moyennes, une constitution, qui a été faite par ce que l'on appelle les Orléanistes, c'est-à-dire les monarchistes modérés, les monarchistes constitutionnels. Toujours la moyenne: Villèle avait dit 7 ans, la constitution montagnarde avait dit un an, nous dirons quatre ans. Ce pourrait être cinq ans six ans, il n'y a pas de règle absolue.

Modification anormale de la durée du mandat

Modification anormale de la durée de ce mandat. C'est une question qui a été abordée tout à l'heure: une assemblée peut-elle prolonger son propre mandat? C'est une question à laquelle on ne peut répondre, ni par oui, ni par non, d'une façon absolue. M. de Villèle a invité la Chambre des députés à prolonger son mandat, et la Chambre des députés a prolongé son mandat. Cependant, comme on l'indiquait plus haut, il y a là une espèce d'abus de confiance à l'égard des électeurs.

Mais voilà que le pays est envahi, qu'on ne peut pas procéder à des élections nouvelles, que tous les électeurs sont aux armées, que les élections ne peuvent pas avoir lieu dans une partie du territoire - c'est ce qui s'est produit au moment de la guerre; alors la Chambre reste là, la Chambre se prolonge jusqu'au moment où d'autres élections peuvent avoir lieu. Ce ne sont pas des solutions extrêmement élégantes, ce sont des solutions d'utilité.

Il faut se persuader de cette vérité: la vie publique n'est pas faite de questions juridiques, de questions de droit. Lorsque l'on va devant un juge de paix, ou devant la cour de cassation, on plaide en droit. Lorsqu'au contraire on se trouve en présence de la difficulté présente, on la résout au mieux des intérêts généraux du pays, et lorsque dans la vie on se heurte à des difficultés avec des supérieurs, si on est fonctionnaire, ou avec des clients si on est avocat ou avoué, on perdra si on veut toujours maintenir son droit, si on ne transige pas.

Source : BIU Cujas

Diminutions de la durée du mandat législatif 1°-Diminutions individuelles

Pour la diminution du mandat législatif , il y a d'abord des diminutions individuelles : 1°- la mort, évidemment, il n'y a pas de commentaire. Le parlementaire en fonction est enterré aux frais des contribuables et on verse une pension à sa veuve et à ses enfants mineurs.

La démission

2°- D'abord, la démission. Est-ce qu'on peut démissionner, c'est-à-dire est-ce qu'on a le droit d'imposer sa démission.? Un fonctionnaire administratif ne peut pas démissionner; la démission doit être acceptée, parce qu'il faut assurer la continuité du service public. Si elle n'est pas acceptée c'est la révocation, qui prive des droits que l'on peut avoir si l'on donne sa démission ou si l'on demande sa retraite. Les élus administratifs, les maires sont soumis à des règles spéciales, que l'on étudie au cours de Droit administratif. A la suite de grèves viticoles, dans le Midi, le vin se vendant mal, les maires des régions viticoles avaient donné en masse leur démission. On ne dit pas qu'on ne pouvait pas mourir, mais enfin les actes de décès n'étaient pas dressés. On pouvait également naître, mais l'acte de naissance n'était pas dressé. Mais il y avait quelque chose qu'on ne pouvait pas faire: c'était se marier, sans doute, on pouvait aller à la sous-préfecture, attendu qu'au cas de vacance du maire, le préfet ou le sous-préfet se substitue au maire pour accomplir ses fonctions; mais c'était une très grande complication.

Aussi, la loi de 1908 pose les règles suivantes: le maire envoie sa démission; si le préfet accepte la démission, c'est fini, le maire n'est plus maire.Si le préfet refuse la démission, le maire reste en fonction, avec les obligations de cette fonction.Seulement, au bout d'un mois, le maire peut renouveler sa démission et cette fois-ci elle est acceptée.

En ce qui concerne les membres du parlement, il n'y a rien dans la constitution, il n'y a rien dans les lois organiques, il n'y a aucune disposition du règlement de la Chambre. La démission est donnée, il n'y a pas lieu pour la Chambre à accepter la démission. Pratiquement, acte est donné de la démission. Par conséquent, on peut démissionner.

On a invoqué qu'on ne peut démissionner que si on se trouve dans une situation normale. Si, par exemple, on n'est pas encore validé, et qu'on se trouve exposé à l'invalidation, on ne pourra pas échapper au jugement des élections en donnant sa démission; la démission, dans ce cas, sera refusée.

Il y a un autre cas: on ne peut pas échapper par

Source : BIU Cujas

la démission à la déchéance. Lorsqu'un député a subi des condamnations, qui le privent du droit électoral, il ne peut pas échapper à la déchéance, qui doit suivre cette condamnation en donnant sa démission.

Au contraire, en Angleterre, le membre de la Chambre des Communes est censé obligé de conserver son mandat pour tout le temps que ce mandat lui a été confié par les électeurs. On ne peut pas, en Angleterre, démissionner.

Cette règle magnifique de haute doctrine politique est naturellement tournée dans la pratique.

Les Anglais conservent toutes les vieilles règles, puis ils les tournent. Il y a en Angleterre une série de fonctions incompatibles avec le mandat législatif et heureusement, à ces fonctions incompatibles ne correspondent aucune espèce d'obligation, ni aucune espèce d'avantage. Les Anglais sont conservateurs, ils conservent les vieilles boîtes, les vieilles étiquettes, les vieux flacons. Par exemple, il y a des fonctions qui correspondent à ce que nous appellerions en France "gouverneur du château de Coucy" (c'est une ruine), "gouverneur de la tour de Montlhéry"... Un député, qui veut démisionner, sollicite la place de gouverneur d'un château qui depuis longtemps est détruit, il est nommé gouverneur; la fonction est incompatible, alors il perd le mandat législatif, Aussitôt qu'il a perdu le mandat législatif, il faut qu'il donne sa démission de gouverneur du château, afin que cette fonction soit à la disposition d'un autre membre de la Chambre des communes, qui voudrait démissionner. Ce sont des rites comme en aiment les Anglais.

L'acceptation d'une fonction publique

3°- L'acceptation d'une fonction publique. Si la fonction est incompatible, il n'y a pas de difficulté: un député est nommé préfet, il faut qu'il donne sa démission. D'après la loi de 1875, l'acceptation d'une fonction, même compatible, obligeait à donner sa démission; puis on se présentait de nouveau devant les électeurs et on leur disait: "J'ai accepté une fonction compatible, est-ce que vous voulez que je sois encore votre député en acceptant cette fonction? Avec la loi de 1928 sur les incompatibilités, on a oublié de reproduire cette disposition, de sorte qu'elle a disparu et nous arrivons à cette situation tout à fait formidable que cette loi de 1928, qui a pour objet d'augmenter les incompatibilités, a pour effet de les diminuer, c'est-à-dire de faciliter les cumuls.

Dans le même ordre d'idées, l'élection de sénateur oblige à opter entre l'acceptation et certaines hautes fonctions privées. Ce sont des matières sur les-

Source : BIU Cujas

quelles on reviendra à propos des incompatibilités.

La déchéance

4°- Ce qui est plus important pour le moment c'est la déchéance. Il y a une déchance possible du mandat législatif, Alors voici les questions qui se posent :

1°- La déchéance doit être possible; il faut qu'un parlementaire puisse être privé de son mandat dans des cas exceptionnels. Il y a une thèse absolue qui dit: Celui qui a été élu est responsable devant les électeurs seuls, par conséquent le peuple souverain doit juger; donc celui qui a reçu le mandat du peuple doit garder ce mandat jusqu'à la fin. S'il a assassiné pour voler, c'est un député qu'on conduira à la guillotine. Par cette explication on condamne le principe: il faut qu'un député puisse être privé de son mandat législatif.

Mais, 2°, si la déchéance est possible, elle doit être difficile, et notamment nous n'admettrons pas de vagues déchéances pour indignité, pour imbécillité. La question est grave; voilà un député manifestement fou. Dans l'état actuel de notre législation, en France on ne peut pas se débarrasser d'un député fou. En Angleterre, au contraire, il y a une législation sur les députés lunatiques.

La déchéance doit être possible: 1°- pour des causes précises, définies; - 2°- elle doit être prononcée par des autorités présentant toute garantie.

1°- Pour des causes déterminées et précises, par conséquent, pas pour des causes vagues, comme l'indignité, l'imbécillité ou l'aliénation mentale non constatée. Il ne doit pas y avoir un jury d'honneur, par exemple, qui serait une émanation de la Chambre; les minorités n'auraient pas de garantie.

La déchéance doit être prononcée, et elle doit être prononcée par une autorité présentant des garanties. D'abord il est certain que la déchéance ne peut être, en aucun pays, prononcée par le gouvernement. L'idée la plus remarquable serait de confier la déchéance à une autorité judiciaire. On déciderait, par exemple, que ce serait la Cour de Cassation qui déciderait qu'un député n'est plus en état d'être député. Mais c'est contraire aux traditions du régime représentatif, et la déchéance est prononcée par la Chambre intéressée, par le Sénat pour les sénateurs, pour la Chambre par les députés.

La déchéance doit être prononcée par la Chambre, mais pour des causes déterminées. Or, il n'y a qu'une cause de déchéance, c'est la perte de l'éligibilité et la perte de l'éligibilité résulte, comme on l'a indiqué, de la perte de la jouissance du droit d'électorat, Si, au cours de son mandat, un député subit une

Source : BIU Cujas

condamnation, comportant privation de l'électorat, il y a là une cause de déchéance.

Seulement la Chambre doit être saisie, la Chambre ne peut pas prendre elle-même, ou par un de ses membres, l'initiative de prononcer la déchéance d'un député. Il faut que ce soit le gouvernement, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, qui transmette le dossier à la présidence de la Chambre, sinon la présidence de la Chambre ne s'occupe pas de la déchéance.

Nous avons entre les pouvoirs publics des cloisons étanches. Le Sénat ne sait pas que la Chambre a voté telle ou telle disposition; il ne le sait que si le président de la Chambre lui écrit et la lui transmet. Le ministre de l'Intérieur ne sait pas que la Chambre a prononcé l'invalidation d'un député; il ne le saura que lorsque le président de la Chambre le lui aura écrit. C'est une série de notifications, entre lesquelles chacun reste dans sa cabine blindée.

Donc il faut que la Chambre soit saisie, mais une fois que la Chambre est saisie, et si elle constate que véritablement le député a perdu son électorat, la Chambre est obligée de prononcer la déchéance.

Il y a des cas où aucune hésitation n'est possible; un député a été condamné pour une infraction portant plus ou moins atteinte à la considération. Il va à la Chambre tranquillement. Nous avons eu l'affaire Riclin et Rosay: c'étaient des autonomistes alsaciens; ils n'étaient pas déshonorés, parce qu'autonomistes alsaciens; la condamnation de la cour d'assises de Colmar ne portait pas atteinte à leur honneur, ni à la considération. D'autre part, si on prononçait leur déchéance, ils avaient beaucoup de chance d'être réélus; la déchéance soulignait certains côtés extrêmement douloureux du problème alsacien. Mais la Chambre n'était pas juge: devant la condamnation, elle ne devait pas apprécier cette condamnation, elle devait prononcer la déchéance. Il n'y avait qu'un moyen d'en sortir: c'était l'amnistie; on les amnistia avant de prononcer la déchéance.

Toute condamnation pour crime, même pour crime politique emporte privation de l'électorat. Donc déchéance.

. Alors il faut faire jouer certains principes. On aura à étudier au cours de Droit pénal le sursis. Le sursis, c'est l'application de la loi Béranger, ce Béranger de la Drôme dont on a parlé à plusieurs reprises, qui a été un des deux derniers sénateurs inamovi-

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

bles, et qui a joué un très grand rôle dans la législation pénale de la Troisième République.

Lorsqu'on se trouve en présence de ce que l'on appelle un délinquant primaire, c'est-à-dire d'un individu, qui commet une première faute, la législation pénale de la Troisième République, toute mouillée d'une sentimentalité parfois dangereuse, se préoccupant du reclassement du condamné, dit qu'il faut que celui qui a commis une faute ne soit pas immédiatement exclu de la société, et s'il a été condamné, il faut que le condamné puisse se reclasser. Alors il y a tout un ensemble de législation, dans le détail de laquelle on ne peut pas entrer.

En ce qui concerne le délinquant primaire, c'est-à-dire l'individu qui en est à sa première infraction, le tribunal peut prononcer la condamnation - l'individu est condamné à six mois de prison par exemple; - mais en même temps le tribunal peut ordonner le sursis pour l'exécution de la peine. Si cinq ans se passent, sans qu'il y ait un nouveau délit et une nouvelle condamnation, la condamnation est complètement effacée et on est dispensé de l'exécution de la peine. La condamnation disparait du casier judiciaire, l'individu est complètement reclassé . Mais si on est recondamné, on fera la prison, celle de la précédente condamnation, et celle de la seconde condamnation.

Pendant ces cinq ans, le condamné est dispensé de l'éxécution matérielle de la peine, mais il subit toutes les déchéances. Par conséquent, pendant ces cinq ans, il est privé de l'électorat et de l'éligibilité.

Nous avons eu le cas d'un député condamné à six mois de prison avec sursis pour escroquerie. Il fallait l'exclure, seulement le soir même de sa condamnation, il votait pour un ministère qui conservait le pouvoir à sept voix de majorité, parce que, évidemment, on n'avait pas encore prononcé sa déchéance.

Le sursis, ne supprime pas la déchéance, mais en faisant appel on suspend cette déchéance. Par conséquent un député condamné peut parfaitement siéger à la Chambre et donner sa confiance à un ministère.

On a indiqué les modes de fin individuelle du mandat législatif, fins anormales, la fin normale arrivant par l'expiration du délai pour lequel la Chambre est élue.

Il y a aussi une fin collective, c'est la dissolution. On peut dire que la dissolution c'est la révocation en masse de tous les membres d'une assemblée. La dissolution est organisée par la constitution, mais en France, depuis la constitution de 1875, il n'y a eu qu'

La dissolution

Source : BIU Cujas

une seule dissolution, au moment des événements du 16 Mai 1877. Une seule dissolution; or, sous la Restauration, de 1814 à 1830: six dissolutions, et sous la Monarchie de Juillet, de 1830 à 1848: encore six dissolutions.

Pourquoi ce grand nombre de dissolutions sous la Monarchie parlementaire? Pourquoi ce si petit nombre de dissolutions sous la République parlementaire, qui est copiée sur la Monarchie parlementaire?

Cela vient d'abord, il faut bien le dire, de la différence des situations individuelles des membres du Parlement. Sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, pour entrer au Parlement, il fallait être riche, puisque sous la Restauration, de 1814 à 1830, il fallait payer 1.000 francs de contributions directes, ce qui représente 40.000 francs d'aujourd'hui, et sous la Monarchie de Juillet, il fallait encore payer 500 frs. Il y avait dans le pays, sous la Restauration, 15.000 électeurs, il y en avait environ le double sous la Monarchie de Juillet.

Les Membres des assemblées ne faisaient pas de la vie politique une carrière, c'étaient des hommes, qui avaient une situation en dehors, et par conséquent ne faisaient pas du mandat parlementaire un métier pour vivre.

2°- Il n'y avait pas d'indemnité parlementaire; la carrière parlementaire n'était pas un métier, puisqu'il n'y avait pas de traitement. Il ne faut pas croire que, par exemple, un propriétaire de vignobles qui payait les 500 frs nécessaires pour être éligible, avait nécessairement de quoi vivre largement à Paris, puisque nous savons maintenant que des hommes comme Lamartine ont été sur le point de donner leur démission de député, parce qu'ils n'avaient pas de quoi aller passer six mois à Paris, et que nous savons que des hommes comme Pierre Magne (qui deviendra le grand ministre des Finances du Second Empire) a les 500 frs pour être éligible, mais vient tout seul à Paris: il sera obligé de laisser sa famille à Périgueux, ce qui nous vaut une correspondance extrêmement intéressante, que Pierre Magne envoyait à sa femme, et qui nous renseigne sur la vie parlementaire sous la Monarchie de Juillet. Lorsqu'on sortait du Parlement, il y avait toujours une blessure d'amour-propre, car le plaisir de gouverner a toujours existé, mais enfin ce n'était tout de même pas un sacrifice matériel, que l'on faisait.

3°- Quel était ce collège électoral? Il y avait sous la Restauration 60.000 électeurs, sous la Monarchie de Juillet il y en avait 250.000. Qu'est-ce que cela

Source : BIU Cujas

faisait dans une circonscription? Quel était le caractère de la campagne électorale?C'était beaucoup moins que ce qu'est aujourd'hui une campagne pour l'élection au Sénat. On réunissait quelques électeurs dans un salon et on leur parlait; on était élu avec 120, 130 voix. D'autre part, une fois qu'on avait été élu, c'étaient des circonscriptions, qui étaient fidèles. Dupin, qui a été président de la Chambre sous la Monarchie de Juillet, lorsqu'il y avait une dissolution, en profitait pour faire un voyage d'études, il allait à Londres, et quand il revenait il était réélu.

Aujourd'hui , nous sommes sous le régime démocratique; tout le monde doit pouvoir entrer à la Chambre; il y a une indemnité parlementaire et une campagne électorale, qui coûte évidemment très cher à ceux qui veulent répandre l'or, et à ceux qui veulent se limiter au minimum de dépenses, une campagne électorale représente toujours une dépense de plusieurs dizaines de milliers de francs, il faut toujours tourner autour de 80 à 100.000 frs. On fait une affiche, il faut que cette affiche soit imprimée, il faut qu'elle soit envoyée dans 100 à 150 communes, cela fait 100 à 150 petits colis de la poste, pour les apposer, si vous ne mettez pas une pièce, plus ou moins importante, suivant le nombre d'affiches à apposer, pour l'afficheur municipal, l'afficheur municipal garde l'affiche et ne l'appose pas. Une affiche coûte 4 à 5.000 frs. Puis il faut circuler en automobile, il faut faire imprimer des bulletins, des circulaires, il faut les envoyer etc.Il y a une grande dépense.

De sorte que la dissolution est un drame pour ceux qui sont victimes de cette dissolution; tout le reste, tout ce qu'on raconte c'est de la littérature, la réalité c'est cela.

Les obstacles à la dissolution

Maintenant il y a autre chose, il y a deux autres obstacles à la dissolution: 1ère catégorie: la situation sociale des parlementaires, l'organisation du suffrage universel, etc.

Seconde catégorie: l'avis conforme du Sénat. Le président de la République ne peut dissoudre la Chambre des députés qu'avec l'autorisation du Sénat; il faut que le Sénat autorise la dissolution. Or, on comprend que, d'après ce qui vient d'être dit, autoriser la dissolution c'est tout de même, de la part du Sénat vis-à-vis de la Chambre ce qu'on pourrait appeler un acte peu amical. De sorte que le Sénat va hésiter.

Puis on a indiqué comment est composé le collège électoral du Sénat: c'est une espèce d'armée, dont le

Source : BIU Cujas

gros est formé par les délégués des conseillers municipaux, les cadres par les conseils généraux et les conseillers d'arrondissement, et les cadres supérieurs par les députés. Le président de la République envoie un message au Sénat, pour lui demander l'autorisation de dissoudre la Chambre, alors tous les députés vont monter au Luxembourg et diront aux Sénateurs: "Attention, cela nous est désagréable et on vous retrouvera aux prochaines élections, on vous fera battre".

Pourquoi faut-il l'autorisation du Sénat qui est un obstacle formidable? parce que la dissolution ne peut véritablement exister que si elle agit par une sorte de surprise, si le président de la République prononce cette dissolution. Mais s'il y a un débat public devant le Sénat, c'est extrêmement difficile En Angleterre, la Chambre des communes est dissoute, on interroge le premier ministre à la Chambre des Communes, et on lui demande: "Est-il vrai que la Chambre des Communes va être dissoute ? " et le Premier Ministre répond : "Je n'ai rien à vous répondre"; puis les députés sortent et apprennent que le roi a dissout la Chambre des communes.

Pourquoi alors cet "avis conforme" dit la Constitution, cette autorisation du Sénat? Il y a ici un incident dans l'élaboration de nos lois constitutionnelles et il faut toujours partir de cette idée, qu'il est assez difficile de faire entrer dans les esprits qu'au moment où la constitution de 1875 a été votée, elle a été votée autour d'un président de la République, qui était en fonction depuis le 24 Mai 1873, et auquel la loi du Septennat de Novembre 1873 avait donné un mandat ferme de sept ans; Mac Mahon était là et c'était, en somme, autour de lui que l'on faisait une constitution.

Alors Mac Mahon, courageux, devant l'ennemi comme chacun sait, et comme on l'a indiqué, était également un homme assez timide dans le civil, et Mac Mahon s'est dit: La dissolution est un acte essentiel, un élément essentiel du régime parlementaire et de l'équilibre des pouvoirs; alors il faut que la dissolution fonctionne. Seulement, moi tout seul, je n'oserai pas, il faut que je m'appuie sur quelque chose, et sur quelqu'un. Alors je demande à m'appuyer sur le Sénat, Et c'est Mac Mahon qui a demandé que le président de la République ne puisse dissoudre la Chambre qu'avec l'autorisation du Sénat.

On racontera des commentaires, des histoires, peut-être y a-t-il un fond de vrai; on dira: Les

Source : BIU Cujas

Républicains étaient en minorité à l'Assemblée nationale; les républicains n'admettaient pas la dissolution, alors ils ont accepté cette transaction d'une dissolution de la Chambre avec l'autorisation du Sénat. Ce n'est pas vrai: c'est Mac Mahon qui a demandé à s'appuyer sur le Sénat, Pourquoi pouvait-il raisonnablement s'appuyer sur le Sénat? Parce que nous allions avoir le Sénat comme voulait le faire la constitution de 1875, c'est-à-dire un sénat composé de conservateurs et on a indiqué quelles étaient les précautions que la constitution avait prises pour que le Sénat soit conservateur: sur 300 membres, il y avait 75 sénateurs inamovibles. Ceux-là, les députés ne pouvaient venir leur dire:"On vous retrouvera aux prochaines élections"; ils étaient là pour toute leur vie. Quant aux autres, d'après la constitution de 1875, ils étaient élus par les conseillers municipaux, à raison d'un par commune, c'est-à-dire que les campagnes conservatrices triomphaient. Par conséquent, on avait un Sénat conservateur. Mais en 1884 on a changé ce Sénat.

Le stigmate de conservatisme de la dissolution

Puis l'autre obstacle c'est précisément ce précédent du 16 Mai 1877, (sur lequel il ne faut pas hésiter, qu'il faut connaître à fond) . Mac Mahon, président de la République, était d'opinion conservatrice, il était catholique, il était conservateur social, conservateur au point de vue fiscal, conservateur au point de vue de la législation religieuse. Or, les élections de 1876 donnent àla Chambre une majorité républicaine. Mac Mahon est effrayé de cette majorité. Maintenant, à posteriori, nous dirions, si nous l'avions cette Chambre de 1876: Quels bourgeois modérés cela représentait. Mac Mahon n'a pas fait ce raisonnement; il s'est dit: Ces gens là sont dans une voie dangereuse. Et à posteriori, et au point de vue de son opinion, à lui Mac Mahon, il ne se trompait pas, il a prévu tout ce qui est arrivé depuis. On peut être pour la séparation des Eglises et de l'Etat, mais Mac Mahon ne voulait pas la séparation des Eglises et de l'Etat;on peut être pour la fiscalité dite démocratique, Mac Mahon ne voulait pas la fiscalité dite démocratique; on peut être pour le syndicalisme des fonctionnaires, Mac Mahon ne voulait pas le syndicalisme des fonctionnaires.etc.etc. Alors il a vu la voie dans laquelle on s'engageait, il a voulu barrer, il a voulu mettre un obstacle et c'est cela le caractère de la dissolution, dite du 16 Mai 1877, parce que la dissolution n'est pas de ce jour-là; le 16 Mai 1877, c'est la lettre à Jules Simon, président du Conseil, dans laquelle Mac Mahon dit à Jules Simon: Vous laissez la Cham-

Source : BIU Cujas

bre s'engager dans une voie dangereuse. Et il lui dit cela pour des choses, qui nous semblent insignifiantes aujourd'hui; pour la publicité des séances du conseil municipal; ce qui n'a aucune importance:dans 40.000 communes personne n'assiste aux délibérations du conseil municipal; puis Mac Mahon parle du jury en matière de presse; c'étaient les deux choses, qui avaient fait peur à Mac Mahon.Evidemment , c'étaient des symptômes.

Ce qu'il faut voir c'est que Mac Mahon a employé la dissolution dans le sens conservateur, et alors la dissolution est frappée de ce stigmate de conservatisme. Il ne faut pas dire que Mac Mahon a fait un coup d'Etat; non, il a employél'arme que lui donnait la constitution dans le sens de ses convictions intimes, et il est resté dans les limites de la constitution. On l'a poussé ensuite à en sortir, mais il n'en est pas sorti, parce que quand la Chambre est revenue, la même, on disait à Mac Mahon: "Maintenant renvoyez là encore", et Mac Mahon n'a pas voulu, parce que Mac Mahon était un soldat et qu'il a consulté le règlement du soldat, c'est-à-dire le règlement du président de la République, et il s'est incliné.

Aujourd'hui, on parle très souvent de dissolution, mais on voit combien il est difficile que ces choses passent à la pratique et combien souvent ce serait peu intéressant. Les masses électorales sont extrêmement difficiles à remuer; il faut des événements profonds; alors on obtient un déplacement de quelques centaines de milliers de voix dans un sens ou dans l'autre.Mais si on prononce la dissolution contre la Chambre, sous prétexte que cette Chambre est turbulente, incohérente, les électeurs renvoient la même.

Il y a quelque chose qu'il ne faut pas laisser dire tout de même: c'est que la dissolution serait, par exemple, un attentat contre la représentation nationale, ou la négation de la souveraineté nationale.

La dissolution c'est l'appel au peuple souverain

Qu'est-ce donc que la dissolution? Nous supposons qu'il y a un conflit entre le gouvernement et le Parlement, comment allons-nous faire résoudre ce conflit? Nous consultons le peuple; si vous êtes mécontents de vos députés, renvoyez-les et une fois que vous les aurez renvoyés vous ne vous plaindrez plus d'eux. Par conséquent, la dissolution c'est l'appel au peuple souverain, c'est la décision remise entre les mains des électeurs.

On dit qu'avec quatre ans il est difficile de fairefonctionner la dissolution et on nous raconte ces jours-ci qu'il faut mettre le mandat de six ans afin que la dissolution puisse intervenir. Ce qui a

Source : BIU Cujas

fait dire à un ministre: "Nous allons donner le mandat de six ans avec dissolution tous les quatre ans!".

Il faudrait souhaiter que la dissolution put avoir lieu à certains moments, mais que le gouvernement puisse choisir le moment, un moment d'émotion populaire . Mais si on s'adresse au Sénat et que le Sénat demande quinze jours ou un mois pour délibérer, alors la dissolution est manquée, il vaut mieux ne pas la faire.

On voit le gros inconvénient où nous sommes aujourd'hui, inconvénient qu'on n'exagère pas: c'est l'instabilité gouvernementale; nous sommes à cent ministères; il est vrai qu'il y en a eu qui ont donné leur démission pour la forme, au moment du renouvellement de la présidence de la République, etc. Mais enfin il y a officiellement cent ministères. C'est beaucoup trop. Evidemment Richelieu a été un grand ministre mais il a été au pouvoir pendant 18 ans, alors pendant 18 ans on peut faire quelque chose. Maintenant que peut-on demander, et qu'est-ce qu'on demande? Vous renversez le gouvernement, alors nous allons porter la question au peuple. Par conséquent, quand vous renversez le gouvernement, il y aura une dissolution; alors le gouvernement est stable, c'est certain.

Qu'est-ce qu'on peut souhaiter pour une mairie? Pour la gestion d'une commune, il faut du temps, on l'a indiqué. Qu'est-ce qui se produit? Un conseil municipal est élu, il choisit son maire et normalement le maire et le conseil municipal font leurs six ans ensemble. Est-ce que nous ne pourrions pas souhaiter la même chose pour l'Etat. Une Chambre arrive, elle choisit son président du Conseil, et ils feront leurs quatre années ensemble. Il y a un conflit entre le président et la Chambre? Nous allons revenir devant les électeurs.Evidemment, tout cela est très commode à dire dans une chaire ou à écrire sur le papier, c'est plus difficile à mettre en pratique.

Ce qu'il faut voir c'est que la dissolution est une arme morte dans notre arsenal constitutionnel. mais que c'est tout de même un élément nécessaire de l'équilibre des pouvoirs, parce que, sans la dissolution, l'équilibre du régime parlementaire est supprimé; les Chambres peuvent renverser le Gouvernement si le gouvernement ne peut pas renverser la Chambre, il n'y a plus équilibre et nous sommes dans un régime de prédominance des assemblées, au lieu d'être dans un régime d'équilibre de ces assemblées.

Modes de renouvellement des assemblées

Modes de renouvellement des assemblées. Il y a deux systèmes: le renouvellement intégral, le renouvellement partiel.

Source : BIU Cujas

Le renouvellement intégral, et renouvellement partiel.

Dans le système du renouvellement intégral, la totalité des membres d'une assemblée arrive le même jour à l'expiration de son mandat: 612 députés, les 612 commencent et finissent en même temps. Au contraire, dans le renouvellement partiel, l'assemblée est divisée en fractions et à l'intérieur de ces fractions il y a des députés, qui arrivent à des dates déterminées à l'expiration de leurs fonctions: par tiers, par moitié, par quart; etc..par conséquent la Chambre est continue. Au contraire, le renouvellement intégral procure une suppression totale de la Chambre. C'est une Chambre qui meurt et une autre qui arrive.

Solution de la constitution : loi organique du 30 Novembre 1875: la Chambre se renouvelle intégralement Au contraire, nous avons eu le renouvellement partiel à diverses reprises dans notre histoire constitutionnelle.En l'an III, les Chambres étaient élues pour trois ans et renouvelables chaque année par tiers. En l'an VIII, nous avons aussi le renouvellement partiel du Tribunat, du Corps législatif. En 1814, nous avons un renouvellement partiel chaque année: la Chambre des députés est élue pour cinq ans et chaque année un cinquième des départements renouvellent leurs députés. Au contraire, nous avons le renouvellement intégral en 1795, avec la loi de Villèle le 9 Juin 1824, en 1830, en 1848, en 1852, en 1875.

Inconvénients et avantages

Les inconvénients et les avantages. On dit que le renouvellement intégral entraîne la périodicité de la tempête. C'est une secousse un peu forte pour le pays; on attend les élections .Alors on dit: le renouvellement partiel, c'est la fièvre permanente, c'est la fièvre chronique.

Il faut remarquer toutefois que les inconvénients du renouvellement intégral sont légèrement amortis, d'une part, par les dispositions réglementaires, et d'autre part, par le jeu des faits eux-mêmes. Lorsqu'on parle du jeu des faits, on veut indiquer que tout renouvellement intégral est, en général partiel, c'est à-dire que ce sont les mêmes, qui sont réélus, sauf aux grands balayages, comme ceux de Novembre 1919 où il y a eu des hétacombes, mais en général sur 600 députés, il y en a 150 à 200 qui restent sur le pavé. C'est un gros chiffre, une grosse proportion; par conséquent, la Chambre se continue.

D'autre part, au point de vue des dispositions réglementaires, on se plaignait autrefois que le renouvellement intégral entraînât la stérélisation de tous les travaux parlementaires, qui ont été faits antérieurement, et c'était, en effet, la règle autre-

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

fois: chaque fois qu'une Chambre était renouvelée, tout ce qui existait auparavant était supprimé, et par conséquent tout était à refaire. On a pris une quantité de dispositions pour éviter ces inconvénients.

Il y a notamment celle-ci: Le vote émis par une assemblée est définitivement acquis. Voici ce que cela veut dire: Voilà une Chambre qui, il y a 25 ou 30 ans, a voté un projet ou une proposition de loi; il y a eu depuis des Chambres nouvelles; le Sénat peut arriver et dire: "J'adopte cette proposition", et cette proposition deviendra loi. C'est quelquefois un peu surprenant, M. Barthélemy a indiqué dans son Traité de Droit constitutionnel, une série de lois, qui ont été votées par le Sénat, et dont l'une avait été votée par la Chambre 43 ans auparavant. Par conséquent, nous sommes un pays conservateur! La loi sur l'arbitrage en matière commerciale a été votée par la Chambre sur la proposition de M. Louis Dreyfus, il est sorti de la Chambre et alors qu'il n'était plus député, 18 ans après, le Sénat a adopté la proposition Louis Dreyfus. Par conséquent, il n'y a pas beaucoup de choses perdues en ce qui concerne les travaux parlementaires.

En Angleterre, on estime que ce balayage énergique par le renouvellement de la Chambre est quelque chose de salubre. Seulement, il se produit qu'une commission a tenu 50 séances, elle a bien travaillé, puis il y a un député qui a fait un gros rapport; est-ce que tout ce travail va être perdu? Il y a une bonne solution dans notre règlement: les travaux qui ont abouti au dépôt d'un rapport peuvent être repris, c'est-à-dire qu'un député peut déclarer à la Chambre: "Je reprends le rapport de M. Un Tel, et je pense que la Chambre approuvera"; alors, il n'y a pas à reprendre toute cette procédure, et si l'affaire est urgente, elle est en état, et la Chambre est dispensée de repasser par toute la procédure préalable de la question.

Voilà le renouvellement intégral et le renouvellement partiel. On sait combien la constitution de 1875 est transactionnelle; alors elle a dit: Chaque système a ses avantages, chaque système a ses inconvénients, nous allons mettre le renouvellement intégral à la Chambre et le renouvellement partiel au Sénat. Par conséquent, c'est encore un point sur lequel la Constitution de 1875 n'a pas pris absolument parti.

A l'heure actuelle, le Sénat examine une proposition qui avait été déposée autrefois par M. Fribourg, renouvellement partiel de la Chambre, avec mandat de six ans. Le Sénat examine le mandat de six ans, mais

Source : BIU Cujas

on ne croit pas qu'il soit disposé à aborder rapidement l'examen du renouvellement partiel.

Nombre des membres des assemblées

Nombre des membres des assemblées: le Sénat, 314, la Chambre des députés, d'après la loi du 21 Juillet 1927, 612. Alors question théorique du nombre des députés.

1°- Au point de vue de la tenue des assemblées, on dit que les grandes assemblées sont turbulentes, qu'elles sont bruyantes, qu'elles sont agitées. C'est faux. Quelles ont été nos grandes assemblées: la Convention, elle a été agitée, c'était la cause des temps; - l'Assemblée Nationale a 750 membres, dans le même local, c'est une assemblée qui a eu une magnifique tenue. Au contraire, en Belgique, il y avait autrefois une petite Chambre, proportionnée à l'importance du pays: on arrivait à la Chambre avec des trombones, des cors de chasse, il y avait des séances scandaleuses, plus maintenant évidemment. Dans certains pays de l'Europe, nous avons des Chambres, qui sont également proportionnées à l'importance du pays, il est arrivé qu'on entasse le mobilier dans l'hémicycle et qu'on y mette le feu; il est arrivé qu'un orateur à la tribune soit tué de coups de revolver, alors que les révolvers partent de tous les côtés. Cependant ce ne sont pas des Chambres nombreuses. 750 hommes raisonnables font moins de bruit que 100 hommes turbulents.

2°- On dit: si les Chambres sont très nombreuses, la responsabilité se dilue. C'est vrai; si vous faites une assemblée de 15 membres, alors chacun est responsable, mais si vous commencez par faire une assemblée de 250 à 300 membres, chacun ne se considère pas comme responsable; la responsabilité est déjà diluée et elle ne le sera pas davantage s'il y a 700 membres.

Voici une considération pratique, et qui l'a emporté à diverses reprises: c'est le bon équilibre des villes et des campagnes. M. Barthélemy n'est pas personnellement impressionné par la sagesse relative des campagnes, mais d'une façon générale, il faut que, dans un pays comme la France, les campagnes soient représentées largement dans le Parlement, parce que tout de même il y a chez les paysans de nos campagnes une réserve de sagesse, d'économie, de prudence, même dans une certaine mesure de conservation. Et pourquoi Qu'est-ce qu'ils conservent? Un instrument de travail? C'est sur la masse des campagnes que se bâtissent les régimes. Si on donne une majorité trop écrasante aux villes, évidemment les Chambres n'ont plus la même physionomie.

Le 12 Juillet 1919 fut promulguée une loi, qui

Source : BIU Cujas

réduisait le nombre des députés à 530. A ce moment, en effet, tous les candidats faisaient campagne pour la diminution du nombre des députés. Mais qu'est-ce qui arrive, quand on promet ainsi la diminution du nombre des députés? C'est que le nombre des députés est augmenté. Ce nombre est donc porté par la loi du 8 Mars 1924 à 584, et par la loi du 27 Juin 1927 à 612.

C'est à raison du bon équilibre des villes et des campagnes que chaque département a au moins trois députés; s'il n'avait pas trois députés, il serait abandonné.

Il y a enfin une autre considération: c'est l'indépendance de l'assemblée. Napoléon III se connaissait en maniement du suffrage universel et en organisation forte de la démocratie, de façon à supprimer la démocratie. Il a fait un corps législatif de 250 membres, c'est-à-dire un corps assez facile à tenir, qui n'a pas à l'égard des pouvoirs publics l'indépendance des grandes assemblées. M. Barthélemy est, en principe, favorable aux grandes assemblées.

Situation personnelle des membres du Parlement

Nous allons maintenant aborder l'étude de la situation personnelle des membres du Parlement. Ce n'est pas une étude sociale, sociologique que l'on doit faire ici, c'est une étude juridique; mais il serait curieux de la faire, cette étude sociologique, et de considérer quelle est la situation d'un élu. Même quand il y a une certaine impopularité autour des assemblées, l'élu reste quand même la figure centrale du régime. Même dans l'état actuel des esprits, l'élu, c'est celui qui ne paie pas sa place en chemin de fer, c'est celui que saluent les gendarmes, c'est celui qui ne fait pas queue au théâtre, c'est celui qui paie rarement sa place au théâtre, c'est celui que les maîtresses de maison cherchent pour orner leur table: d'abord un ministre, à défaut de ministre un député ou un sénateur, à défaut de député ou de sénateur, un membre de l'Académie française, à défaut de membre de l'Académie française, quelqu'un de l'Académie des Sciences morales et politiques..

En France, le député est un personnage important. Mais ce n'est pas cela que l'on veut étudier ici, c'est la condition juridique personnelle des membres du Parlement, c'est l'étude des immunités parlementaires.

Les immunités parlementaires

Les immunités parlementaires sont au nombre de deux: l'inviolabilité et l'irresponsabilité.

La condition personnelle des membres du Parlement pose une série de questions: 1°- l'indemnité; 2°- les immunités, 3° - les incompatibilités.

L'indemnité parlementaire

L'indemnité . Art. 17 de la loi organique du 30 Novembre 1936: les membres du Parlement reçoivent une indemnité. Il faut d'abord ici étudier le principe: est-

Source : BIU Cujas

ce que les membres du Parlement doivent recevoir une indemnité?

Il y a quelques publicistes, de plus en plus rares, qui estiment que les membres du Parlement ne doivent recevoir aucune indemnité. C'était notamment l'opinion de M. Paul Bourget; il estimait qu'au Parlement ne doivent entrer que les gens ayant une grande situation personnelle, et par conséquent n'ayant pas besoin de l'indemnité parlementaire. Mais cette raison elle-même est en contradiction avec le principe démocratique. Il faut que chacun, quelle que soit sa situation de fortune, puisse entrer au Parlement. Le refus d'indemnité c'est, suivant la formule fameuse de Lamennais : "Silence aux pauvres". Il n'y aurait plus que ceux qui auraient des loisirs, une fortune, des revenus, qui pourraient entrer dans le parlement.

Voilà, d'une façon générale, le principe démocratique de l'indemnité. On ajoute que sous la Monarchie de Juillet, Cabet, dont on rencontrera le nom au cours des études d'économie politique: Cabet, auteur d'Icarie un des utopistes de la Monarchie de Juillet, se présentant devant les électeurs censitaires de la Monarchie de Juillet, avait mis dans son programme le principe de l'indemnité parlementaire.

On a indiqué que, dans le régime censitaire de 1814 à 1848, il y avait des hommes, qui payaient l'impôt voulu et qui, cependant, n'avaient pas des ressources extraordinaires. On n'a qu'à voir aujourd'hui, et sur ce point les choses n'ont pas beaucoup changé, les impôts que l'on paie sur une propriété foncière par rapport aux revenus de cette propriété foncière. On peut dire qu'un propriétaire, sous le régime du métayage, lorsqu'il a payé les impôts, réparé les toits, acheté les outils, ce qui lui reste comme revenus, est bien peu important. Cependant, si on considère les impôts qu'il paie il est riche.

Alors, que se produisait-il sous la Restauration? Le roi, sur sa cassette personnelle- il avait alors une liste civile de 30 millions - donnait 1.000 francs par mois aux députés de la majorité, qui en avaient besoin. C'est un régime, qui n'est pas très digne de la représentation d'un pays.

D'autre part, sous la Restauration, Lamartine, propriétaire de vignes en Bourgogne, n'avait pas de quoi aller vivre à Paris.

D'autant plus que si les propriétés sont hypothéquées, on a tout de même un impôt à payer, par conséquent on a une apparence de fortune, mais qui ne correspond à aucune réalité. Par conséquent, le principe

Source : BIU Cujas

de l'indemnité parlementaire découle du principe même de la démocratie.

Le quantum de l'indemnité parlementaire

2°- Quantum de l'indemnité parlementaire. Sur ce point, il y a évidemment une question assez délicate : qui doit fixer l'indemnité parlementaire? Dans notre système, ce sont les intéressés eux-mêmes, qui décident quel traitement ils vont s'attribuer. Il vaudrait mieux qu'il y ait une règle constitutionnelle, quelque chose posé en dehors des Chambres elles-mêmes. Mais on sent combien il est difficile, combien il est délicat pour les députés d'apprécier eux-mêmes la valeur de leur propre travail. Or, ce sont les Chambres, qui fixent elles-mêmes le quantum de l'indemnité parlementaire.

Quel doit être en théorie, le montant de l'indemnité parlementaire? Il faut dire que ce montant doit permettre aux parlementaires de vivre décemment, et on va voir ce que cela ne veut pas dire, parce qu'il y a des théoriciens, des publicistes qui disent: "L'indemnité parlementaire doit être assez élevée pour mettre le parlementaire à l'abri des tentations". Cela est complètement absurde. C'est un lord anglais, qui disait: "Je n'ai jamais connu personne, qui n'ait besoin d'un peu plus pour avoir assez". On a beau être riche, il en faut encore. Très souvent, ceux qui se laissent aller à des tentations, ce sont ceux qui ont une certaine aisance, une certaine aisance entraînant un certain train.

L'indemnité est payée par le Trésor Public

L'indemnité est payée par le Trésor public; cela veut dire que, contrairement à ce qui se passait aux anciens Etats généraux ce ne sont pas les électeurs eux-mêmes, qui paient leurs députés. D'ailleurs, aux anciens Etats généraux, lorsque les électeurs n'étaient pas contents de leurs députés, ils leur disaient: "Vous êtes bien assez payés pour la besogne que vous avez faite" et on ne leur donnait rien du tout. Donc, l'indemnité est payée par le Trésor public , ce qui assure l'indépendance du parlementaire.

L'indemnité est obligatoire.

Elle est obligatoire, c'est-à-dire qu'un député ne peut pas déclarer qu'il renonce à l'indemnité parlementaire. Par conséquent, l'indemnité sera versée et elle sera portée chez le député, elle sera portée à son crédit. Si évidemment il ne veut pas la toucher, ce sera assez difficile; on lui enverra l'huissier; seulement il n'aura qu'à la toucher et à la reverser au Trésor public, si vraiment il ne veut pas la conserver, mais en fin de compte, il n'y a pas eu de grands obstinés.

Seulement, ce que l'on ne veut pas, c'est qu'il y ait aux élections législatives des gens, qui seraient

Source : BIU Cujas

riches et qui diraient : "Moi je renonce à l'indemnité" alors naturellement les pauvres seraient de nouveau dans une situation inférieure.

Elle est égale pour tous

Elle est égale pour tous, cela veut dire qu'il n'y a pas d'indemnité pour charges de famille, il n'y a pas d'indemnité adaptée à la situation du parlementaire. En Belgique, à un certain moment, l'indemnité était de 12.000 frs pour ceux qui déclaraient qu'ils en avaient besoin, et de 8.000 frs pour ceux qui déclaraient qu'ils n'en avaient pas besoin.

Elle est incumulable avec un traitement d'activité

Elle est incumulable avec un traitement d'activité. Lorsque le parlementaire ne remplit pas la fonction compatible, il ne touche pas le traitement de la fonction; mais s'il remplit la fonction compatible, il a droit au traitement de la fonction, mais alors il ne touche pas l'indemnité et naturellement il a l'option entre l'indemnité ou le traitement. Si le traitement est supérieur à l'indemnité, il renonce à l'indemnité; si l'indemnité est supérieure au traitement, il renonce au traitement. Si l'indemnité est supérieure au traitement, le fonctionnaire ne remplira pas la fonction; il ne remplit la fonction que si le traitement est supérieur à l'indemnité, à moins qu'il n'ait la passion de son métier.

Elle est cessible et saisissable

Elle est cessible et saisissable. L'indemnité est saisissable, c'est-à-dire que les créanciers personnels du député peuvent saisir l'indemnité. Est-ce qu'il y a des indemnités saisies? Une quantité. Précisément, lorsqu'il s'est agi, à plusieurs reprises, d'élever le quantum de l'indemnité, ou de donner des avantages accessoires, les questeurs, - dont on aura à parler dans la suite, qui sont les parlementaires élus par leurs collègues pour s'occuper du côté matériel de la fonction - les questeurs disaient : Nous avons cent, quelquefois deux cents indemnités saisies; par conséquent, les députés sont dans une situation difficile.

Voilà ce qu'on peut appeler la question juridique de l'indemnité, avec ses divers aspects.

De quoi se compose l'indemnité .

De combien est-elle? Ici nous avons quelque chose qui n'est peut-être pas très heureux. Les avantages pécuniaires, que reçoivent les parlementaires, sont divisés en deux parties: il y a d'abord l'indemnité mensuelle, c'est le traitement; cette indemnité est de 27.000 francs; puis il y a des indemnités mensuelles spéciales, qui représentent les frais certains de la fonction : frais de correspondance, de secrétariat, de déplacement, de double domicile, etc. C'est cher, la vie d'un parlementaire, c'est un des motifs pour

Source : BIU Cujas

lesquels, d'ailleurs, beaucoup de gens s'écartent un peu du mandat parlementaire, s'ils ont une situation suffisante en dehors. Seulement, on voit l'inconvénient de cette espèce de manière de ruser avec l'opinion publique.

Est-ce que les parlementaires sont soumis aux impôts? Oui, ils sont soumis d'abord à l'impôt cédulaire sur les traitements et salaires, et ensuite à l'impôt global sur le revenu. Mais quel est leur traitement: 27.000 francs par an; le reste, frais, remboursement de frais. Alors l'opinion publique n'aime pas beaucoup cela, lorsqu'elle l'apprend. On pense qu'il vaut mieux se donner 10.000 frs de plus et payer les impôts comme tout le monde, ç'aurait été plus net.

Il y a aussi cela: quand on a besoin d'augmenter l'indemnité parlementaire, on augmente les frais sur lesquels ne porte pas l'indemnité, alors l'indemnité est nette. Les Chambres ont cru devoir ruser avec l'opinion publique, et elles n'y ont pas gagné en considération.

Les avantages accessoires

Il y a quelques petits avantages accessoires: 1°- le parcours gratuit sur les chemins de fer; évidemment il n'est pas gratuit, on paie quelque chose comme 200 frs par an sa carte, qui coûterait à d'autres 15.000 frs. D'autre part, il y a maintenant de petits avantages pour la famille, pour la femme, pour les enfants, en ce sens que chaque fois qu'un parlementaire voyage avec sa famille, il se fait donner un reçu et on lui rembourse une partie du prix du voyage.

2°- Gratuité de la correspondance. Il y a au Palais Bourbon, dans la salle des conférences, une vaste corbeille à papier, tous les députés y mettent leurs enveloppes, leurs lettres, le service de la questure y ajoute des timbres. Il y a un bureau de postes au Palais Bourbon; si vous recevez une lettre avec le timbre de la poste: "Chambre des députés", vous pouvez dire que le député n'a pas payé le timbre. Est-ce important pour le député? Oui, certainement. Un député, qui a 50 lettres par jour n'est pas un député très chargé, et comme cette correspondance il faut qu'il l'envoie, il aurait alors 25 frs de timbres par jour.

Aux Etats-Unis, cette gratuité de la correspondance existe depuis longtemps. Mais aux Etats-Unis, la vergogne existe beaucoup moins qu'en France, de sorte qu'on a vu un membre de la Chambre des Représentants à Washington apporter 300.000 lettres: c'était un marchand de frigidaires, qui annonçait à toute sa clientèle des Etats-Unis ses nouveaux prix, et on lui a fait partir ses lettres.

Au contraire, en France, on estime qu'il y a une

Source : BIU Cujas

certaine décence; la gratuité de la correspondance ne s'applique théoriquement qu'à la correspondance avec les électeurs. On ne parle pas de la correspondance avec les ministres, puisqu'on correspond gratuitement et sans timbre avec les ministres.

Cette gratuité de la correspondance existe aussi pour le conseil municipal de Paris; les conseillers municipaux de Paris ont aussi la corbeille, parce que c'est le rêve de tous les conseillers municipaux de Paris d' avoir les mêmes avantages que les députés.

Il y a encore d'autres petits avantages: 50 % sur l'abonnement au téléphone. - abonnement gratuit au Journal Officiel. Les députés paient leurs cigares, mais il y a tout de même quelque chose dans cet ordre d'idées ; on fabrique des cigares de qualité inférieure, que l'on appelle "les députés" et des cigares de qualité supérieure, que l'on appelle "les sénateurs", qui ne sont vendus qu'aux députés et aux sénateurs, à des prix peu élevés.

Autre question d'avantage accessoire: la buvette, elle est payée par un prélèvement sur l'indemnité parlementaire. Il y a des députés, qui n'y vont jamais, il y a, au contraire, des députés qui s'installent à la buvette. Les députés socialistes ont même le privilège d'une salle spéciale.

Il y a des fournitures diverses: le "baromètre": l'insigne, l'écharpe, le papier à lettres, dont il est fait grand abus incontestablement; le règlement, les oeuvres complètes de M.Prince sur le droit politique et parlementaire, etc. Puis les députés sont enterrés aux frais de l'Etat, s'ils meurent en cours de fonction.

Enfin, en dépit de tous ces petits avantages - qui ont été indiqués pour faire comprendre la ligne générale - un député n'est pas riche avec son indemnité. Ce n'est pas un métier enviable à ce point de vue. Mais comme on l'a dit depuis longtemps "le plaisir divin de gouverner les hommes" c'est là le grand attrait.

Les immunités parlementaires

Les immunités parlementaires sont un ensemble de privilèges , destinés à permettre au parlementaire le libre exercice de ses fonctions, et ces immunités consistent en une protection spéciale contre les poursuites judiciaires. Ces immunités sont au nombre de deux: l'inviolabilité et l'irresponsabilité.

L'inviolabilité

L'inviolabilité est cette immunité, qui consiste en ce que, pour des actes étrangers à la fonction parlementaire, un membre du Parlement ne peut être poursuivi au criminel ou au correctionnel pendant la durée

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

des sessions que sur l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient. Il y a là tout un ensemble d'éléments sur lesquels nous reviendrons dans la suite.

L'irresponsabilité.

L'irresponsabilité est cette immunité, qui empêche le membre du Parlement d'être poursuivi en tout temps, soit au civil, soit au criminel à raison des actes de sa fonction. Voilà la définition de l'irresponsabilité. Ce sont des questions difficiles et c'est par essence question d'examen, parce que c'est ici que l'on commence à faire jouer des principes juridiques.

Quelle est la raison d'être de ces deux règles. L'idée de l'irresponsabilité, c'est de ne pas empêcher un parlementaire d'agir par la crainte de la sanction. L'inviolabilité permet le libre exercice de la fonction, parce que le membre du parlement ne peut pas être arraché à son banc sur l'initiative du gouvernement.

Actes couverts par les deux immunités

Quels sont les actes couverts par les deux immunités? S'il s'agit de l'irresponsabilité, ce sont tous les actes de la fonction et rien que les actes de la fonction: c'est un discours, c'est une opinion, c'est un vote du parlement: un acte de la fonction.

Au contraire, pour l'inviolabilité, il ne saurait s'agir que des actes étrangers à la fonction, puisque les actes de la fonction sont couverts par l'irresponsabilité.

Poursuites arrêtées ou paralysées par l'immunité

Quelle est la nature des poursuites, qui sont ainsi arrêtées ou paralysées par l'immunité? L'irresponsabilité garantit toutes les poursuites, soit répressives, tendant à l'application d'une peine, soit civiles, tendant à la réparation d'un dommage. Ainsi un député a dit à la tribune: "M.Dupont est un bandit". M.Dupont ne pourra rien dire, il ne pourra pas traduire le député en correctionnelle pour diffamation, il ne pourra pas le traduire devant le tribunal civil en réparation du dommage causé. Toutes les poursuites sont couvertes par l'irresponsabilité parlementaire.

Au contraire, ne sont couvertes par l'inviolabilité que les poursuites tendant à l'application d'une peine criminelle ou correctionnelle, ce qui exclut les poursuites pour contraventions de simple police, et ce qui exclut aussi les simples poursuites civiles. Si un député vole un coupon de soie à l'étalage du Bon Marché, des Galeries Lafayette, du Louvre, du Printemps, etc, il est couvert par l'inviolabilité, c'est-à-dire qu'il ne pourra être poursuivi pendant la session qu'avec l'autorisation de la Chambre, à laquelle il appartient. Mais si un député ne paie pas son hôtelier, son restaurant, ou son tailleur, ceux-ci n'ont

Source : BIU Cujas

pas besoin de demander, pour lui faire un procès devant le tribunal civil ou le juge de paix, l'autorisation de la Chambre.

Durée des deux immunités

Quelle est la durée des deux immunités? L'inviolabilité est perpétuelle, c'est-à-dire qu'un député, qui a commis un acte qui, dans d'autres conditions, serait considéré comme un délit, délit de parole, délit de presse, délit de diffamation, le député qui a commis ce délit dans l'exercice de ses fonctions ne peut, en aucun temps, être poursuivi, même quand il n'est plus député. Au contraire, pour les actes étrangers à la fonction, l'inviolabilité ne dure que pendant la session.

La session est une notion que l'on rencontrera dans la suite. La session est un temps juridique, pendant lequel une Chambre peut exercer ses fonctions.

Voilà la comparaison des deux immunités; nous allons maintenant les étudier l'une et l'autre d'une façon plus particulière.

L'irresponsabilité

L'irresponsabilité: Cette immunité de l'irresponsabilité est la plus exorbitante et la plus étonnante.

Art. 13 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875: "Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes, émis par lui dans l'exercice de ses fonctions".

D'autre part, cet art. 13 de la loi du 16 Juillet 1875, est complété par l'art. 41 de la loi du 29 Juillet 1881 sur la presse: Sont couverts par l'irresponsabilité parlementaire les comptes-rendus exacts et de bonne foi. M.Durand, député, dit à la tribune: "M. Dupont est un bandit", et un journaliste dit: "M.Durand déclare que M.Dupont est un bandit", cela se répand dans le pays tout entier, on ne peut pas attaquer le journal, qui a dit: "M.Durand dit que M.Dupont est un bandit". Il faut entendre cela d'une façon exacte, d'une façon juste, équitable, stricte; il faut que le compte rendu soit exact et de bonne foi, mais il faut que ce soit d'abord un compte-rendu. Si on met dans un bel article de tête: "M.Dupont est un bandit et M.Durand l'a bien démontré à la Chambre", c'est personnel; ou bien si vingt ans après on va ressortir un discours d'un parlementaire contre un particulier et qu'on le publie, c'est autre chose, ce n'est pas le compte -rendu exact et de bonne foi. Mais la presse peut, en toute liberté, reproduire les opinions, qui ont été portées à la tribune du parlement.

Justification de l'irresponsabilité

Comment se justifie cette irresponsabilité? Elle se justifie par la nécessité d'assurer le libre exercice de la fonction parlementaire. C'est une vieille

Source : BIU Cujas

croyance, qui nous vient de l'Angleterre et que Royer-Collard a exprimée dans cette formule :"La tribune n'est justiciable que de la Chambre".

Cette immunité des parlementaires, l'irresponsabilité aussi bien que l'inviolabilité, ne se justifie pas très bien aujourd'hui dans le régime républicain. Ce sont des traditions, qui nous viennent de l'Angleterre, Lorsque le roi d'Angleterre était autre chose que ce qu'il est devenu, c'est-à-dire comme disait Mussolini du roi d'Italie "l'image sainte, apposée à la porte de la maison", ou "la figure de proue à l'avant du navire","l'incarnation de la patrie", lorsque les rois étaient autre chose que ce symbole, qu'ils sont devenus en Angleterre, lorsqu'un député leur déplaisait, ils le faisaient arracher à son banc et jeter en prison. Alors le parlement a dit qu'il était libre et qu'il avait le droit de dire chez lui tout ce qu'il voulait. Il en est de même de nos immunités parlementaires, ce sont des survivances.

Donc l'irresponsabilité se justifie par la nécessité de la liberté de la fonction; par conséquent, elle se limite aux actes de la fonction. Pour tous les actes de la fonction: discours, votes, rapports, enquêtes, injures, calomnies...; aucune poursuite. Vous êtes diffamé à la tribune du Parlement, votre père, votre mère sont diffamés.. au point de vue juridique, rien. Un député excite les militaires à la désobéissance, provoque au meurtre à la tribune: aucune poursuite n'est possible; il n'y a aucune espèce d'action, il n'y a pas même la réponse, pas même la rectification.

Un député avait déposé une proposition tendant à admettre, dans une certaine mesure, la réponse, c'est-à-dire qu'on aurait adressé une rectification au Journal Officiel et c'est le président qui, avec le bureau, aurait décidé s'il y avait lieu d'admettre cette rectification à l'Officiel.

Mais naturellement tous les actes de la fonction, et avant la réforme de la loi du 4 Juillet 1889, un vote était incontestablement un acte de la fonction. Par conséquent, en qualité de juriste, M.Barthélemy est bien obligé de dire qu'avant 1889, avec les termes très généraux de la loi, un député qui vendait son vote ne pouvait pas être poursuivi. Cependant la cour de cassation (24 Février 1893) a décidé que le trafic de vote pouvait être puni. A propos des affaires de Panama; le procureur général a dit: "La lettre tue et l'esprit vivifie". Il nous faut protester contre cet apophtegme, lorsqu'il s'applique en matière pénale. En matière pénale, c'est la lettre.Chaque fois

Source : BIU Cujas

que la lettre est favorable au prévenu. Au point de vue juridique, le député prévaricateur était puni, maintenant il ne l'est plus.

Tous les actes de la fonction, mais, rien que les actes de la fonction. Un coup de révolver n'est pas un acte de la fonction, un coup de poing n'est pas un acte de la fonction. Par conséquent, si à la Chambre un membre du parlement porte des coups, cause une blessure , tire un coup de feu sur un collègue, cet acte n'est pas considéré comme acte de la fonction, et il peut être poursuivi.

C'est ce que décide d'ailleurs, d'une façon formelle, l'art. 67 du règlement de la Chambre: Le député auteur d'un délit commis dans l'enceinte parlementaire est livré aux autorités judiciaires par les soins des questeurs.

Le trafic d'influence n'est pas un acte de la fonction

Le trafic d'influence n'est pas un acte de la fonction. Nous en revenons toujours au cas classique de Daniel Wilson, qui était député et disait: "Donnez-moi 50.000 francs et vous aurez la légion d'honneur"; c'est le trafic d'influence. Ici il nous a fallu une loi spéciale, la loi du 4 Juillet 1889, modifiant l'art. 177 du C.Pén. quand nous avons eu cette décision formidable de la cour d'appel de Paris: Wilson ayant établi cette boutique de décorations dans le Palais de l'Elysée, où son beau-père était président de la République, Wilson ayant trafiqué de sa situation de député et de sa situation de gendre du président de la République fut condamné par le tribunal correctionnel et acquitté par la cour d'appel, parce que, d'après la loi, le trafic d'influence n'était pas puni.Maintenant tout député qui recevrait de l'argent pour obtenir une faveur tomberait sous le coup de l'art. 177 du C.Pén.

Un député n'est pas couvert pour les actes accomplis en dehors de sa fonction

Un député n'est pas couvert pour les actes qu'il accomplit en dehors de sa fonction . Par exemple, un député a beau se mettre une écharpe et marcher à la tête de manifestants, qui vont mettre du trouble dans la rue, il n'est pas dans l'exercice de sa fonction, même s'il met le "baromètre" et l'écharpe.

D'autre part, un député, qui parle dans un conseil municipal, dans un conseil général, dans une réunion publique, un député qui écrit dans les journaux, n'est pas couvert par l'irresponsabilité parlementaire.

Si bien que c'était un usage autrefois, lorsqu'un parlementaire avait porté à la tribune une diffamation contre un particulier ou contre un fonctionnaire, on lui disait : "C'est bien commode, vous êtes à l'abri de votre immunité, vous êtes couvert par l'irresponsa-

Source : BIU Cujas

bilité". Alors il était d'usage que le parlementaire écrivit un article, où il reprenait les mêmes accusations et alors, pour cet article, il pouvait être poursuivi.(C'est ce qui est arrivé pour Jaurès, à propos d'un conflit avec Resseguier.)

L'irresponsabilité couvre aussi bien les poursuites civiles que les poursuites pénales.

4°- L'irresponsabilité couvre aussi bien les poursuites civiles que les poursuites criminelles. On ne peut pas se borner à demander des dommages intérêts. M.Dupont se plaint d'avoir été diffamé, il ne peut pas demander 500.000 frs de dommages intérêts, à défaut d'une poursuite correctionnelle; l'irresponsabilité couvre tout.

Elle est perpétuelle: une fois même le député sorti de sa fonction, il est couvert par l'irresponsabilité; il ne peut pas être poursuivi.

Enfin, en vertu de l'art. 41 de la loi sur la presse, l'immunité s'étend aux comptes rendus exacts et de bonne foi.

Nous avons là, dans l'irresponsabilité parlementaire, une application du vieil axiome du droit anglais: "Le roi ne peut mal faire". Le député ne peut mal faire, le sénateur ne peut mal faire; bref ils ne peuvent être poursuivis, ni au criminel, ni au civil pour des actes de leurs fonctions. Il y a cependant cette grosse différence avec le roi d'Angleterre que si, comme le disait un jurisconsulte anglais, si le roi tue de sa main le Premier Ministre personne, n'est responsable, si de sa main le roi tue le Chancelier de l'Echiquier, alors peut-être on pourra s'en prendre au premier ministre. Donc l'ancienne irresponsabilité royale est plus étendue que l'irresponsabilité parlementaire, qui ne s'étend qu'aux actes de la fonction.

L'inviolabilité son objet.

La seconde immunité c'est l'inviolabilité. L'inviolabilité est une immunité - on a déjà donné cette définition, mais elle est tellement complexe qu'il faut la reprendre et ensuite commenter chaque élément de la définition - c'est une immunité qui a pour objet de protéger les parlementaires contre les poursuites répressives du gouvernement ou des particuliers motivées par des faits étrangers à la fonction pour ceux qui seraient inspirés par des passions politiques.

A cet effet, pendant la durée de la session, et à moins de vulgaires délits, le parlementaire ne peut être poursuivi en matière pénale, ni en matière de simple police, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient.

Il en résulte, qu'il s'agit d'une simple suspensio

Source : BIU Cujas

de poursuites: Art. 14 de la loi du 16 Juillet 1875: "Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, qu' avec l'autorisation de la Chambre, dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit".

Etendue de l' inviolabilité

Etendue de l'inviolabilité: 1°- Elle ne vise que les actes étrangers à la fonction, puisque les actes de la fonction sont protégés par l'irresponsabilité. Voilà un parlementaire qui, à la tribune, commet une diffamation envers un particulier, envers un fonctionnaire, envers un collègue, excite les militaires à la désobéissance, provoque au meurtre, provoque à l'attroupement, ce qui est un délit, qui permet non seulement la poursuite, mais encore la saisie du journal en vertu des dispositions spéciales de notre loi sur la presse. C'est un délit, qui est considéré comme des plus graves; le parlementaire peut faire tout cela à la tribune et il ne sera pas poursuivi. L'inviolabilité ne peut donc concerner que des faits étrangers à la fonction. Par conséquent, le député se met à la tête de l'attroupement qu'il a provoqué à la tribune, il est arrêté; un député commet un acte contraire à la probité, c'est alors un acte étranger à la fonction.

2°- Cette immunité ne garantit que contre les poursuites répressives pour crimes ou délits. Par conséquent ne sont pas arrêtées les poursuites civiles. Voilà, par exemple, un député qui a commis un acte contraire à la probité, nous pouvons tout de suite l' assigner devant le tribunal civil pour qu'il rende ce qu'il a pris: action en restitution. Voilà un député qui a commis une diffamation par la voie de la presse, nous ne pouvons pas le traduire devant le tribunal correctionnel, tant que la Chambre est en session; mais nous pouvons lui demander devant le tribunal civil réparation du dommage. Voilà un député qui ne paie pas son tailleur, son hôtelier, son restaurateur, ceux-ci pourront le poursuivre pendant la durée de la session.

En Angleterre, l'inviolabilité est beaucoup plus étendue, non seulement au profit des parlementaires, mais encore au profit des fonctionnaires, comme on l'enseignera au cours de Droit administratif. En Angleterre, on estime que certaines personnes doivent être laissées tranquilles. Un fonctionnaire doit 10.000 frs à son boucher, on dira au boucher: Comment peut-il payer 10.000 frs tout de suite, alors qu'il ne gagne que 5.000 frs par mois; et on condamnera le fonctionnaire à payer par exemple 2.000 frs par mois. Nous avons là quelque chose de périmé, se rattachant à

Source : BIU Cujas

des luttes très anciennes contre les privilèges de la monarchie anglaise.

L'inviolabilité n'arrête pas les poursuites pour contraventions devant le tribunal de simple police, parce que, sauf dans des cas très exceptionnels, les poursuites pour simples contraventions n'emportent pas privation de la liberté; donc le député ne sera pas arraché à son banc, comme on dit. On dit: "La Chambre a droit à la présence des collègues, Si l'éclairage de la voiture automobile d'un député s'est éteint, il sera, comme un simple mortel, condamné à une amende et cela ne l'empêchera pas d'exercer son mandat législatif.

Nous lisons, en effet, dans cet art. 14 : "ne peut pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle..." Or, il y a trois matières répressives: criminelle, correctionnelle, simple police. La simple police n'est pas visée, donc la simple police continue.

Les poursuites ne peuvent être exercées pendant la durée des sessions.

Pendant la durée de la session. La session est le temps pendant lequel une Chambre peut juridiquement exercer ses fonctions. Pendant la session, la Chambre tient des séances et nous avons, au cours de notre histoire constitutionnelle, pendant la Restauration, une session où il n'y a pas eu de séance. Le roi avait dit à laChambre: "Vous pouvez vous réunir", et la Chambre ne s'est pas réunie.

On voit le terme général de session: c'est le temps pendant lequel on peut faire certains actes juridiques Une session d'examen: c'est le temps pendant lequel on peut passer des examens. Nous avions, surtout autrefois, dans les Facultés de province, une session de thèses, pendant laquelle il n'y avait pas de thèse, parce qu'il n'y avait pas de candidat au doctorat, qui soit arrivé à ce point. La session, c'est le temps juridique pendant lequel dure la possibilité d'exercer la fonction.

Nous avons aujourd'hui deux catégories de sessions la session ordinaire, qui commence de plein droit le second mardi de Janvier et qui dure pendant cinq mois au moins, puis nous avons des sessions extraordinaires qui pratiquement sont convoquées par le Président de la République à la fin de l'automne pour le vote du budget.

La session n'est pas arrêtée par les vacances, que les Chambres se donnent elles-mêmes. Si les Chambres s'en vont pendant un mois pour Pâques, si elles s'en vont pendant un mois pour la campagne électorale,la session continue et les députés ne peuvent pas être

Source : BIU Cujas

poursuivis. Ceci donne lieu à des choses extraordinaires: un député se représente, il y a un autre candidat ils échangent de pleines hottes de diffamations, d'injures, etc. Le député sortant assigne son concurrent, le concurrent est obligé de venir devant le tribunal correctionnel; mais le concurrent assigne le député sortant: session; le tribunal correctionnel ne peut pas juger, il faut l'autorisation de la Chambre et cette autorisation la Chambre ne peut pas la donner, parce qu'elle est dispersée, cependant la session dure, On arrive quelquefois à des absurdités, d'autant plus que, dans l'esprit de la loi, ces procès en diffamation électorale devraient être jugés immédiatement; mais les tribunaux attendent que la campagne électorale soit finie et, en général, quand la campagne électorale est finie, le concurrent ne s'en occupe plus.

Dès la session terminée, la poursuite peut reprendre

Dès que la session est terminée, la poursuite peut reprendre. Ce n'est qu'une suspension de poursuite. Le jour où le président de la République a prononcé la clôture de la session, celui qui se plaint n'a qu'à poursuivre le député. Alors il n'y a plus d'obstacle.

Pratiquement, comment les choses se passent-elles? On dépose une demande en autorisation de poursuites, alors la Chambre refuse, on arrive à la fin des sessions; si c'est un particulier, le particulier très souvent alors ne dit plus rien; pourquoi? Il faut bien voir vivre tout cela. Si le particulier adresse une demande au Président de la Chambre, le président de la Chambre dit que la demande sera publiée, imprimée et distribuée; alors très souvent on est satisfait: la presse reproduit, naturellement les passages les plus frappants de la plainte, de sorte que cette inviolabilité aboutit très souvent à l'encontre du parlementaire, au lieu d'aboutir au profit du parlementaire.

Il y a des exemples. Un avocat parlementaire sera très ennuyé, si un adversaire dit: "Si vous n'amenez pas votre client à retirer votre plainte, j'adresserai une plainte contre vous et je dirai simplement les affaires que vous avez plaidées au cours des deux dernières années et ce que vous avez dit à la barre". Evidemment on ne peut pas être poursuivi pour ce que l'on a dit à la barre, mais on peut toujours déposer une plainte. Alors il faut que le président l'imprime et la distribue. Pendant l'intervalle des sessions les poursuites sont donc libres.

Les autorisa-

Quels sont les motifs pour lesquels la Chambre va

Source : BIU Cujas

tions de poursuites .Motif de l'inviolabilité

autoriser, ou ne pas autoriser les poursuites? Il faut ici chercher le motif de l'inviolabilité: On n'a pas voulu qu'un parlementaire soit arraché à son banc par l'arbitraire du gouvernement ou par la passion politique d'un particulier. Aujourd'hui dans l'état actuel des choses, des moeurs, on n'imagine pas le gouvernement voulant se séparer d'un député et le poursuivant. Lorsqu'on veut se débarrasser d'un député, on le nomme gouverneur d'une colonie; par exemple, gouverneur général d'une grande possession, on lui donne une ambassade, etc. Mais il est sans exemple, au cours de ces dernières années, qu'un gouvernement ait intenté des poursuites absolument sans fondement contre un parlementaire pour se débarrasser de l'opposition de ce parlementaire. Même du temps de Guizot, Guizot ne poursuivait pas les députés, il leur donnait des places: ambassadeur, professeur dans des facultés, toutes les places étaient bonnes pour Guizot, pour éloigner un député.

L'examen des demandes en autorisation de poursuites

Ce qui est plus à redouter, c'est qu'un particulier poursuive un député, qui lui déplait: Quelle va être la nature de l'examen que la Chambre va faire subir à la demande de poursuites? Elle devrait simplement se demander: "Est-ce que c'est la passion politique, qui inspire cette poursuite?"Voilà alors surtout ce que la Chambre ne devrait pas faire : la Chambre ne devrait pas examiner s'il y a des présomptions de culpabilité à l'égard du parlementaire. La décision de la Chambre ne devrait, en aucun cas, être une sorte de décision en première instance, ou une décision de juge d'instruction sur le fond de l'affaire. "Est-ce qu'il a volé?" La Chambre devrait dire:: "Nous n'en savons rien", mais seulement, "Est-ce qu'il parait que c'est la passion politique, qui a inspiré cette poursuite"?

Pratiquement, ce n'est pas comme cela que les choses se passent. On se demande: "Est-ce que vraiment il a l'air coupable? "Ou : "Est-ce qu'il n'a pas l'air coupable".

On signale une jurisprudence à peu près constante en matière de presse. Cette jurisprudence est fondée sur une doctrine , fausse d'ailleurs: le journal est la prolongation de la tribune, lorsqu'il écrit dans un journal le parlementaire est encore dans l'exercice de sa fonction. C'est faux, mais c'est la doctrine de la Chambre. De sorte que, dans à peu près l'unanimité des cas, la Chambre refuse l'autorisation de poursuivre pour des délits de presse.

Source : BIU Cujas

Seulement qu'est-ce qui va se produire? Les délits de presse se prescrivent très rapidement: par trois mois. Voilà qu'au mois de Janvier un individu, qui se prétend diffamé par un député, demande à poursuivre ce député. La Chambre refuse. La session dure jusqu'à l'été, et, lorsqu'on arrive à l'intersession, le temps pour poursuivre est expiré et la prescription est arrivée. On ne peut plus poursuivre.

C'est dans ces conditions qu'il y avait une doctrine, que M. Barthélemy a soutenue, à savoir que la prescription ne peut pas courir pendant le temps où la Chambre a refusé la poursuite. Cela paraît du bon sens élémentaire et c'est ce qu'a soutenu M. Barthélemy dans la poursuite de M. Cailleton-Colis contre M. Léon Daudet.

Mais la Chambre peut, lorsqu'il y a des poursuites commencées, pendant l'intervalle des sessions, lorsque la session va s'ouvrir , 1°- ordonner l'arrêt des poursuites et 2° ordonner l'élargissement des députés incarcérés.

L'inviolabilité ne joue que pendant la session. Pendant l'intervalle des sessions, particuliers et gouvernement reprennent leur ancienne liberté. Si le député a commis une infraction, qui justifie la détention préventive, le député peut être arrêté et mis en prison; alors quand la Chambre se réunit elle peut ordonner que le député soit mis en liberté et que les poursuites soient suspendues pendant toute la durée de la session.

Même lorsqu'est intervenue une condamnation pour une infraction, qui ne prive pas de l'électorat, car alors le député devrait être déclaré déchu, - s'il y a une condamnation à la prison n'entraînant pas la perte de l'électorat, la Chambre peut ordonner l'élargissement.

Cela peut avoir des conséquences assez importantes: Voilà un exemple : un député - c'est là le cas qui est arrivé notamment le 15 Janvier 1931 à propos de MM. Marty et Duclos, voilà un député qui est poursuivi, ses camarades sont incarcérés , mais le député a fui à l'étranger, à Moscou; la Chambre ordonne la libération, le député qui est à Moscou va pouvoir rentrer tranquillement pendant la durée de la session, mais alors à la fin de la session, il faudrait le laisser repartir; ou est-ce qu'on va profiter de ce qu'il est venu de bonne foi pour le poursuivre quand la session est terminée? C'est une question assez délicate.

L'inviolabilité ne garantit

Il y a une autre question délicate, c'est la sui-

Source : BIU Cujas

pas contre l'exécution d'une condamnation

vante: Voilà, par exemple, un député, qui a été poursuivi et qui a été condamné pendant l'intervalle de la session; la session s'ouvre; est-ce que le gouvernement peut exécuter la condamnation à la prison sans l'autorisation de la Chambre?

M. Barthélemy a soutenu à la Chambre l'affirmative, parce que l'inviolabilité ne garantit que contre des poursuites, mais elle ne garantit pas contre l'exécution d'une condamnation. S'il y a une condamnation, nous n'avons plus aucune crainte d'une poursuite intentée à la légère par le gouvernement ou par le particulier. Par conséquent, un individu, qui a été régulièrement condamné par jugement passé en force de chose jugée, peut être arrêté au cours d'une session. Ce n'est que la continuation d'une poursuite. La thèse de M. Léon Blum a triomphé contre celle de M. Barthélemy.

Voici quelques cas: 3 Novembre 1927: élargissement de quatre députés communistes: Cachin, Marty, Doriot, Duclos; 4 Novembre 1931: élargissement de Marty et Duclos; - 9 Novembre 1891: cas de M. Laffargue, qui avait été élu alors qu'il était en prison. On a indiqué notamment le cas de M. Gérault-Richard, qui avait publié un article intitulé: "A bas Casimir", c'était de Casimir Périer qu'il s'agissait. Il fut poursuivi devant la cour d' assises pour offense au président de la République; la cour d'assises l'a condamné. Cela lui a fait une réclame formidable, telle qu'une circonscription étant devenue vacante , il a été élu député.

La théorie des incompatibilités .

La théorie des incompatiblités consiste en ceci qu'un parlementaire ne peut pas exercer en même temps que le mandat législatif une occupation, qui porterait atteinte à la liberté de son mandat ou au bon exercice de son mandat. Donc, il y a certaines occupations qui sont incompatibles avec le mandat législatif, c'est là la signification du mot incompatiblité.

On peut être pharmacien et député, on peut être épicier et député, on peut être avocat et député, donc en principe les fonctions privées sont compatibles.

Fonctions incompatibles

Qu'est-ce qui va être incompatible ?Les fonctions publiques, 2°- certaines occupations privées et strictement déterminées.

La question de l'incompatibilité des fonctions publiques

En principe, toutes les fonctions publiques rémunérées par l'Etat, ou qui donnent lieu à la nomination par l'Etat sont incompatibles avec le mandat législatif.

Quel est l'objet de cette règle? Quel est son but? Il y a une notion à laquelle on pense tout de suite, et qui n'est pas la moins importante: c'est

Source : BIU Cujas

l'impossibilité pratique d'exercer la fonction en même temps que le mandat. Vous prétendez être cantonnier dans la Camargue et en même temps député à Paris, comment seront entretenues les routes de la Camargue ? Vous prétendez être instituteur à Montélimar et être assidu à la Chambre à Paris: qui apprendra à lire aux petits enfants de Montélimar? Voilà l'impossibilité pratique.

Mais ce n'est pas le véritable argument. Il y a toutes sortes de solutions juridiques de droit administratif , qui permettent à l'individu certaines libertés. On lui permettra d'aller à la Chambre et on nommera un aide-cantonnier pour les routes; on lui permettra d'aller à la Chambre et on nommera un instituteur adjoint pour faire sa classe. Par conséquent, l'impossibilité matérielle est bien un argument, mais ce n'est pas l'argument capital, parce que si nous prenons, par exemple, tous les magistrats de Paris, ceux de la Cour de Cassation, ceux de la Cour d'appel, ceuxdu Tribunal de première instance, les membres de la Cour des comptes, etc, au lieu de traduire les vers d'Horace en vers français, ils pourraient aller à la Chambre.

On pourrait donc imaginer la possibilité matérielle. Il y a donc une autre raison? Les incompatibilités sont surtout nécessaires dans le régime parlementaire. Le régime parlementaire est celui dans lequel les Chambres contrôlent le gouvernement. Or, une Chambre qui serait composée en majorité de fonctionnaires, ne pourrait pas contrôler le gouvernement. Lorsqu'un de ces députés fonctionnaires monterait à la tribune, le ministre lui dirait: "C'est bien, je vous révoque". Supposez qu'un préfet (et il faut noter que les préfets n'ont jamais pu entrer dans les Chambres, sauf sous le Second Empire) monte à la tribune et interpelle le ministre de l'Intérieur: le ministre de l'Intérieur le met à pied. Une Chambre, composée en grande partie de fonctionnaires, n'est pas apte à exercer sa mission de contrôle du gouvernement.

C'est ce que l'on a vu sous la Monarchie de Juillet. Guizot était la probité incarnée, l'honnêteté rigide; tout le monde rend hommage à l'honnêteté de Guizot, Un journaliste avait dit: "J'ai rencontré sur un glacier suisse un Anglais éloquent, qui parlait français, qui était-ce si ce n'était pas M.Guizot"; on voit donc ce qu'il était. Mais il a pratiqué pendant tout son gouvernement la corruption parlementaire et cette corruption parlementaire consistait en ceci: il surveillait sa Chambre, lorsqu'on votait à la tri-

Source : BIU Cujas

bune, il était au pied et il regardait comment les députés votaient; on votait par boules, les députés passaient devant Guizot qui s'efforçait de voir quelle était la couleur de la boule, qu'ils allaient mettre dans l'urne. Le député qui votait contre le gouvernement était mal vu ou, au contraire, on lui donnait quelque chose pour s'en débarrasser.

Il ne faut pas dire, comme on l'a lu dans certains livres de Professeurs de Droit Constitutionnel, que c'était une Chambre, où il y avait des préfets; ce n'est pas vrai, attendu que la loi disait que les fonctions de préfet et de sous-préfet sont incompatibles avec le mandat législatif. Mais il y avait des professeurs, il y avait des ambassadeurs, il y avait, chose extraordinaire, des fonctionnaires des ministères. Pierre Magne, par exemple, qui a été le grand ministre des Finances de Napoléon III, a été sous la Monarchie de Juillet étant député nommé directeur au Ministère des Finances, tout en restant député. On voit l'abus des compatibilités sous la Monarchie de Juillet, qui empêche le fonctionnement normal du régime parlementaire.

Mais on va dire, comme on l'a indiqué plus haut, que la règle sur les incompatibilités est appliquée d'une façon digne de remarque, digne d'attention.

Qu'est-ce que cela veut dire que la fonction est incompatible? Cela veut dire que, quand on entre à la Chambre, on perd sa fonction. C'est ainsi que c'était appliqué autrefois. Il y avait un président du tribunal de Château-Thierry, que l'on appelait le "bon juge" parce qu'il ne tenait pas compte de la lettre stricte de la loi, notamment lorsqu'on volait des pains chez un boulanger, il disait: si on a volé un pain, c'est qu'on avait faim, par conséquent acquitté. Ce bon juge, qui avait une bonne réputation, est nommé dans le quartier de la Bastille, puis au bout de quatre ans, il n'est pas réélu; alors il adresse à M. Barthou, qui était alors ministre de la justice, une demande de réintégration; mais M. Barthou lui a répondu: "Je vous renommerai, quand je le voudrai". C'était cela l'incompatibilité.

Maintenant cela est tout à fait changé. M. Barthélemy cherche en vertu de quelle disposition, les parlementaires élus conservent leur droit à la retraite, à condition de verser sur un traitement fictif, cela c'est assez juste. Mais on en a tiré cette conclusion que, conservant leur droit à la retraite, ils restaient fonctionnaires. Mais la loi ne l'a pas dit, il n'y a pas de texte, rien n'est bien clair.

Source : BIU Cujas

Alors, s'ils restent dans la fonction, ils avancent. Ils avancent à l'ancienneté, mais puisqu'ils avancent à l'ancienneté, pourquoi n'avanceraient-ils pas au choix? Alors il y a des fonctionnaires humbles, dans des administrations diverses, qui entrent à la Chambre et ils y font leur carrière. C'est là l'état actuel des choses; on avance à la Chambre à l'ancienneté et on avance au choix. Un fonctionnaire des contributions directes, par exemple, sera au bout d'un certain temps, avec la bonne volonté du gouvernement, trésorier payeur général.

Par conséquent, toutes ces règles, qu'on est obligé d'expliquer, qui sont dans les livres de droit constitutionnel, en réalité n'existent plus. On comprend alors quelle bonne affaire c'est maintenant d'être député et fonctionnaire. Vous avancez. Alors vous allez devant le corps électoral avec une grande sérénité, en vous disant: "Je ne serai peut-être pas réélu mais j'aurai une bonne trésorerie générale". Ou bien: "Je suis très vieux, je me présente devant mes électeurs, ils ne me veulent plus, alors: 1°- retraite de député, 2°- retraite de trésorier payeur général". Il faut bien indiquer quelle est la réalité.

Maintenant on va raconter un tas de choses, qui sont dans les livres. Autrefois, on ne pouvait pas être nommé à une fonction même compatible sans donner sa démission; et maintenant on peut être nommé à toutes les fonctions, même incompatibles sans donner sa démission. Où est le texte ? M. Barthélemy n'en sait rien, c'est une interprétation nouvelle.

Donc, 1°- difficulté d'exécution matérielle; 2°- bon exercice du but des Chambres dans le régime parlementaire. Il faut que les Chambres soient libres à l'égard du gouvernement en ce qui concerne la fonction publique.

Quel est maintenant le droit positif? Il y a un droit positif de la constitution de 1875 et il y a un droit positif de la loi du 30 Décembre 1928; cette loi c'est la loi de finances. Ici il faut appeler l'attention sur un véritable abus constant de procédure parlementaire, c'est que dans les lois de finances, on met n'importe quoi. Pourquoi, parce que cela ca plus vite. Vous mettez, par exemple, la réglementation des incompatibilités dans la loi de finances. Cela n'a rien de commun avec les finances, mais la loi de finances doit être votée avant le 1er Janvier. Le 30 Décembre 1928: par conséquent nous sommes sûrs que la disposition passera avec la loi budgétaire; c'est ce que l'on appelle "un cavalier budgétaire".

Source : BIU Cujas

Alors la loi de finances est un véritable capharnaum, dans lequel il est impossible de se reconnaître; il y a dans une loi de finances toute l'organisation actuelle du conseil d'Etat! De même, toutes les fois qu'il y a une difficulté élevée entre une administration et les particuliers à propos de l'interprétation d'une loi, on met cela dans la loi de finances. Lorsqu'il s'est agi d'autoriser les congrégations ayant des établissements à l'étranger à avoir des établissements en France: loi de Finances. Il s'agit de rendre aux associations paroissiales, aux associations diocésaines les biens qui avaient été confisqués au lendemain de la loi de séparation et qui étaient encore entre les mains des administrations publiques: loi de finances. Toujours loi de finances, uniquement pour que cela aille plus vite.

Il y a donc, au sujet des fonctions publiques, une réglementation de la constitution de 1875 et une réglementation de 1928.

En 1875, il y avait la règle: la fonction publique est incompatible avec le mandat législatif, et il y avait ensuite des exceptions. Il en est une qu'on ne sait jamais aux examens, parce qu'elle parait trop naturelle: dans le régime parlementaire les fonctions compatibles, ce sont les fonctions de ministre. Quelle est la plus haute fonction rémunérée sur les fonds de l'Etat qui, dans le régime parlementaire, est compatible avec le mandat législatif et ne l'est pas dans le régime de séparation des pouvoirs des Etats-Unis? C'est la fonction de ministre ou de sous secrétaire d'Etat.

Il y a quelques années nous avions des ministres, des demi-ministres, qui étaient les sous-secrétaires d'Etat, et des quarts de ministre, qui étaient les commissaires: commissaire à l'éducation physique et aux sports, commissaire à la propagande au ministère des affaires étrangères. Quelle était la situation de ces commissaires? Ve n'étaient pas des ministres, ils n'avaient pas de traitement, ils n'étaient pas rémunérés sur les fonds de l'Etat, ils recevaient de l'argent pour leur cabinet, pour leurs frais, pour leur automobile, alors on disait: la fonction est tout de même compatible parce qu'elle n'est pas rémunérée

Donc: 1°- Les ministres et sous-secrétaires d'Etat et aujourd'hui les professeurs titulaires des chaires données au concours ou sur la présentation des corps auxquels ils appartiennent, c'est-à-dire les chaires de l'enseignement supérieur, du Muséum d'Histoire naturelle, et du Collège de France. Il y a un Professeur,

Nogaro - Barthélemy

Source : BIU Cujas

qui actuellement exerce la fonction et fait son cours dans la Faculté de Droit.

Il y a une troisième exception, c'est la mission temporaire, qui ne peut pas excéder six mois. Un député ou un parlementaire est chargé pendant six mois d'une ambassade, comme l'a été M. Henri de Jouvenel à Rome, d'une fonction coloniale dans un protectorat, comme l'a été M. Steeg en Amérique, comme M. Léon Saint.

Autrefois, il y avait une disposition, qui permettait quand on avait fini six mois, de repartir pour de nouveaux six mois. Maintenant, depuis la loi de 1928, au bout de six mois, il faut s'en aller, la fonction ne peut pas être renouvelée.

Est incompatible avec le mandat législatif toute fonction publique rémunérée par l'Etat ou à la nomination de l'Etat, par conséquent, une fonction gratuite serait compatible, ou une fonction qui ne comporterait que des indemnités, serait compatible.

A la nomination de l'Etat; ceci se rattache au cas de M. Mourier, directeur de l'Assistance publique, car il y a beaucoup de lois qui sont faites en vue d'une personne: on pourrait dire ici: la loi Moutier. M. Mourier était député du Gard, lorsque, vers la fin de son mandat, il fut nommé directeur de l'Assistance publique de Paris et du département de la Seine. Il eut une conversation avec M. Barthélemy, qui lui dit qu'il n'avait pas besoin de donner sa démission, puisque, s'il était nommé par l'Etat, il était rémunéré par les fonds départementaux. En effet, d'après la constitution de 1875, il était rémunéré sur les fonds départementaux et sa fonction était compatible. Mais au vu de cette situation, on a voté une loi et on a dit: "incompatible avec toute fonction rémunérée par l'Etat, ou à la nomination de l'Etat". Par conséquent, du moment que la fonction est à la nomination de l'Etat, elle est incompatible, même si elle est rémunérée sur des fonds locaux.

Pourquoi cette incompatibilité? Parce qu'on a pensé qu'une Chambre composée de fonctionnaires ne serait pas apte à contrôler le gouvernement.

Mais on a vu que, depuis la loi de 1928, cette règle est singulièrement tournée, puisque les fonctionnaires nommés sénateurs ou députés sont considérés comme des fonctionnaires en service détaché et continuent à avancer, non seulement à l'ancienneté, mais encore au choix. On n'a pas à apprécier ici cet état de choses.

Exceptions aux

Il y a trois exceptions :

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

règles sur l'incompatibilité.

1°- Les professeurs titulaires de chaires données au concours sur la présentation des corps auxquels ils appartiennent. Cela concerne les Facultés (il y a à la Faculté de Droit de Paris , un Professeur, M.Rolland qui est élu député et qui continue à faire ses cours) le Muséum d'Histoire naturelle, le Collège de France, peut être aussi le conservatoire des Arts et Métiers, et ce doit être à peu près tout.

2°- Les ministres et les sous-secrétaires d'Etat; c'est une règle du régime parlementaire.

Et 3°- Les parlementaires nommés en mission temporaire. La mission temporaire est celle qui dure six mois.Avant la réforme de 1928, lorsqu'un fonctionnaire en mission temporaire avait achevé six mois, on lui donnait six mois de plus; on a même vu arriver au Bureau de la Chambre un texte ainsi conçu : "La mission temporaire confiée à M. UnTel, comme gouverneur général de l'Algérie, est renouvelée".

Sur l'initiative de M. Eugène Pierre, qui était la conscience juridique de la Chambre en ce temps là, le Bureau a refusé ce décret, disant qu'on ne peut pas renouveler, car alors ce ne serait plus une mission temporaire.Alors on a renvoyé un nouveau décret, disant: "Un Tel est chargé pour six mois.." C'était à peu près la même chose, mais il n'y avait pas ce "renouvelé" on lui donnait une nouvelle mission.

Depuis 1928, les missions temporaires ne sont pas renouvelables; quand elles ont duré six mois, il faut opter entre la mission ou le mandat. C'est ainsi qu' au cours de ces dernières années, on voit M. de Jouvenel quitter précipitamment l'ambassade de Rome pour revenir au Sénat, et d'autre part, M.François Poncet assez inquiet, au bout de six mois d'ambassade, sur la question de savoir s'il allait rester député, ou s'il allait rester ambassadeur; on a essayé de sauver sa situation par des propositions de lois, ça été inutile et il a dû donner sa démission de député et il est encore ambassadeur.

Compatibilité du mandat parlementaire avec des occupations privées

Ce qui est plus délicat, c'est la compatibilité du mandat parlementaire avec des occupations privées. On peut être, comme on l'a indiqué, pharmacien on peut être épicier, personne n'a soulevé de difficultés dans cet ordre d'idées, on peut être marchand de draps, on peut avoir un magasin de nouveautés ou de mercerie et avoir un mandat législatif ; on peut être vétérinaire, médecin, chirurgien, personne n'a jamais soulevé de difficultés.

Le problème de l'écharpe sur la robe

Déjà nous trouvons un problème que l'on appelle pittoresquement le problème "de l'écharpe sur la robe":

Source : BIU Cujas

c'est la question de savoir si on peut être à la fois avocat et membre du Parlement. La solution du droit positif est incontestable : on peut être avocat et membre du Parlement. La question reste au point de vue théorique, et alors voici les éléments de la question :

Il ne faut pas que le Parlement devienne le refuge de tous ceux qui ont échoué dans une profession; il n'y a aucun intérêt à ce que la Chambre soit composée de "ratés"; nous n'avons pas besoin de le mettre dans la loi. Or, si nous fermons la Chambre ou le Sénat à ceux qui exercent la profession d'avocat, nous supprimons tout de même de notre histoire Dufaure, Grévy: deux bâtonniers de l'Ordre des Avocats, nous supprimons Viviani, Briand, Waldeck-Rousseau. Parmi les vivants nous supprimons le Bâtonnier Fourcade, Sénateur des Hautes-Pyrénées. On voit comme il serait délicat de déclarer que l'on ne peut pas être à la fois avocat et membre du Parlement.

Cependant, quelle est la difficulté? La difficulté, on la voit tout de suite, c'est que dans le système de notre organisation judiciaire, les juges sont nommés par le Garde des Sceaux, par le Ministre de la Justice. Alors, à la barre, vous pouvez avoir le Garde des Sceaux d'hier, ce qui est peu, ou le Garde des Sceaux de demain, ce qui est beaucoup. Dans quelle situation mettez-vous les magistrats? Certainement, s'il s'agit d'un procès civil, s'il s'agit d'intérêts privés, la situation personnelle de l'avocat n'aura pas d'influence, dans l'immense majorité. Un avocat député, un sénateur ancien ministre perd autant de procès qu'un autre, c'est incontestable.

Mais si vous êtes devant une juridiction répressive, et qu'il y ait à la barre un avocat, qui est exposé à redevenir Ministre de la Justice demain, les magistrats sont des hommes, alors ils seront portés à une indulgence parfois excessive.

Si c'est un simple député, nous savons malheureusement que la pratique fait que les magistrats sont nommés sur des interventions parlementaires, qu'ils avancent sur des interventions parlementaires, qu'ils sont décorés sur des interventions parlementaires. Dans la grande majorité des cas, cela n'existera pas. Mais supposez ceci: Meurt au fond d'une campagne de France, dans un petit village, une femme yougo-slave, de religion catholique. Le maire ordonne de sonner les choches de l'église catholique pour l'enterrement de cette femme yougoslave - car c'est un trait caractéristique de l'anti-cléricalisme français qu'on veut forcer les curés à faire des cérémonies religieuses pour

Source : BIU Cujas

les morts - Le maire fait sonner les cloches de l'église catholique, contre la volonté du curé, et contre la loi. Procès, Le curé demande vingt sous de dommages intérêts. On va devant un petit tribunal, composé de trois magistrats, qui sortent de la Faculté, qui ont toute leur carrière à faire, et c'est un ancien Garde des Sceaux, qui va plaider pour le maire: le maire est acquitté, et, s'il avait fallu parler, il aurait fallu parler pour le maire contre le curé.

Voilà la grosse difficulté; il est difficile d'empêcher d'être avocat, quand on peut rester épicier ou forgeron. D'autre part ce n'est pas sans inconvénient.

Qu'en est-il avec les autres occupations privées? Il y a une vingtaine d'années, un membre de la Chambre des Communes posa à M. Balfour, qui était alors Premier Ministre, la question suivante: "Le gouvernement de Sa Majesté est-il informé que sur 53 membres, qui le composent, il en est 36 qui font partie du conseil d'administration d'affaires financières et industrielles?" M. Balfour répondit :"Le gouvernement de Sa Majesté est parfaitement informé de cet état de choses et il le trouve très bien. Dans un pays industriel comme l'Angleterre, il se félicite que le Gouvernement comprenne des hommes capables de comprendre l'industrie". Voilà l'état de choses en Angleterre. En Belgique, il en est de même: certains membres de conseils d'administration de grandes affaires sont aussi membres du gouvernement. Lorsqu'en France un administrateur de compagnie de chemins de fer entre au Ministère, il donne sa démission. C'est ce qui est arrivé à M.de Lasteyrie. En Belgique, il y reste.

Cependant, il faut bien comprendre ce qui s'est passé. Nous avons eu des scandales, alors on a voulu faire quelque chose pour calmer l'émotion soulevée par le scandale. Mais ce quelque chose portait à côté des événements qui avaient causé le scandale. On a déclaré que certains administrateurs de certaines affaires ne pourraient pas cumuler cette fonction avec le mandat législatif. Seulement, dans les scandales, est-ce que le scandale avait été causé par le cumul? Pas du tout. Pourquoi? Parce que, si on me permet cette expression, ce sont "les enfants", qui cumulent le mandat législatif avec un titre officiel. Est-ce qu'un député va se faire nommer administrateur d'une société? Ou bien est-ce qu'il va se faire payer par chèques? C'était du temps de Panama, qu'on se faisait payer par chèques !

L'art.88 de la loi du 30 Décembre 1928

Source : BIU Cujas

Alors, toute une législation a été faite par la loi de Finances du 30 Décembre 1928, art. 88. Cet article est divisé en neuf paragraphes, marqués par des chiffres romains. C'est une loi de finances, c'est la loi qui autorise les recettes de l'Etat. Qu'est-ce que cela a de commun avec le cumul du mandat législatif avec une occupation privée? Rien. C'est une des plus belles manifestations du désordre d'aujourd'hui: on met dans la loi de finances toute espèce de choses, qu'on veut faire arriver, et cela dispense de l'examen par la Commission compétente, de sorte qu'il y a souvent toutes sortes de choses improvisées dans les lois de finances. Car c'est la commission des finances qui examine, alors qu'il y a une commission spéciale pour examiner les questions de droit constitutionnel.

Quelles sont les dispositions de cette loi du 30 Décembre 1928? Le principe c'est que toutes les entreprises restent compatibles avec le mandat législatif.

Quelle est l'exception? Il faut distinguer ici:

1°- Occupation privée dans des entreprises sans rapport avec l'Etat.

Occupation privée dans des entreprises n'ayant aucun rapport avec l'Etat

a) Toute occupation individuelle est compatible, c'est-à-dire que si on considère un particulier, patron d'une entreprise, et seul patron, si nous supposons un grand banquier, par exemple, qui a une banque, qui porte son nom, celui-là peut incontestablement cumuler sa profession de banquier avec le mandat législatif. Si même il s'agit d'un grand maître de forges, seul propriétaire, il n'y a pas de question.

b) S'il s'agit de ce qu'on appelle la société en nom collectif, le mandat parlementaire est compatible avec l'occupation privée. Il faut empiéter ici sur l'enseignement de Troisième Année, en Droit commercial. La société en nom collectif est la société où chaque individu entre avec sa personnalité et est responsable des obligations de la société à l'infini sur son propre patrimoine. On forme une société entre "Dupont, Durand et Cie); si la société doit 100 millions, il faudra que Dupont et Durand sur leur patrimoine, sur leurs propriétés, sur leurs comptes en banque paient, ce n'est pas la société qui doit, c'est Dupont et Durand.

c) Quand commence l'interdiction? Lorsqu'on se trouve devant une société anonyme, où chacun n'est pas responsable personnellement, et où il ne risque personnellement que le prix de son action. C'est ici

Source : BIU Cujas

que nous allons entrer dans le domaine de l'incompatibilité, mais pas tout à fait encore. On peut faire partie d'une société anonyme pour la fabrication des chaudrons, d'une société anonyme pour fabriquer des souliers, on peut être administrateur, directeur, etc, tout ce qu'on voudra. Ce qui est défendu c'est d'être administrateur président, directeur conseil, directeur à titre permanent, etc, d'une société anonyme de banque, faisant appel directement à l'épargne publique. Mais encore qu'est-ce qui est défendu? Il est défendu de devenir administrateur, il n'est pas défendu de le rester.

C'est très compliqué; c'est une législation stupide, on ne fabrique pas la vertu à la mécanique, il y a des gens propres ou il y a des gens malpropres; les malpropres passeront à travers les mailles de ce filet, et les propres n'en ont pas besoin.

On est administrateur d'une banque, on se présente devant les électeurs. Si c'est une grande banque, l'élection va coûter cher; évidemment, si on est riche il ne faut pas avoir l'air avare; ce n'est pas que les électeurs demanderont à être payés, mais il y a des sociétés de foot ball, des sociétés sportives; si on est administrateur d'unebanque, il faudra donner 100, 1.000 francs!

L'individu, qui est administrateur de la banque avant d'être élu peut rester administrateur de la banque après avoir été élu. Qu'est-ce qui est défendu? C'est, après avoir été élu, de devenir administrateur d'une société anonyme faisant appel au crédit public.

Pourquoi? Parce que c'était là qu'était le danger. Il y a un personnage, qui arrive de province, un professeur de philosophie, de lettres; il a fait de la politique, il a des opinions idoines, il est élu, il habite à Paris ; la vie parlementaire est dangereuse; ce n'est pas douteux. "Vous êtes un des six centièmes du souverain, vous êtes le maître, et il faut que vous viviez dans une soupente! Vous ne pouvez pas inviter les ministres à dîner, parce que votre salle à manger est trop petite"..etc..Alors, il arrivait qu'on offrait à ces gens arrivant de province un emploi dans une société financière. Cela fait bien dans un conseil d'administration: "M. Un Tel, sénateur", ou "M. UnTel, député, ancien ministre"; cela donne confiance au public et le public apporte son argent. On ne sait pas cependant si maintenant ce serait encore un bon calcul.

Source : BIU Cujas

Mais ne n'est pas fini. Quelle est la situation de cet individu qui, n'ayant aucun rapport avec la banque, devient administrateur de la banque? Il est obligé de donner sa démission , mais il peut se représenter, et s'il est réélu, il pourra rester administrateur de sa banque.

M. Poincaré tenait beaucoup à cette disposition. C'était un homme, qui avait beaucoup de caractère, et les hommes qui ont du caractère l'ont en général mauvais. Un parlementaire, qui était dans un conseil d'administration, vint lui parler un jour à propos de cette affaire, et M.Poincaré lui dit :"C'est précisément en pensant à vous que j'ai fait insérer cette disposition".

Mais on voit combien c'est livresque. Un individu est professeur de philosophie à Montélimar; il arrive à Paris ainsi élu; on en fait un administrateur de banque; il revient devant les gens de Montélimar et leur dit: "Lorsque vous m'avez élu, j'étais professeur de philosophie , maintenant je suis dans une banque, je vous prie de me réélire". C'est une situation impossible, il n'y a jamais eu d'application. Il y a eu des hommes, qui ont cédé à ce péril, à cette tentation, qui ont mené des affaires d'une façon déplorable, par conséquent, la disposition est bonne en elle-même, en ce qu'elle empêche de temps en temps un scandale, mais c'est très inopérant. Enfin,il y a des gens qui sont admirables dans l'opposition ou dans la critique, et qui ne valent rien dans la direction ou dans un gouvernement.

Voilà en ce qui concerne les positions d'administrateur dans une entreprise n'ayant aucun rapport avec l'Etat: obligation de réelection.

Occupation privée dans des entreprises ayant des rapports avec l' Etat

2°- Position dans des entreprises ayant des rapports avec l'Etat, c'est-à-dire étant subventionnées par l'Etat. Dans ce cas incompatibilité absolue et définitive; on ne peut pas être administrateur d'une société, qui jouit de certains avantages assurés par l'Etat: "Sont également incompatibles avec le mandat législatif, les fonctions de directeur, administrateur, membre du conseil de surveillance, gérant ou représentant dans les sociétés, entreprises et établissements jouissant à titre spécial; sous forme de garantie d'intérêts, de subventions ou autres équivalents, d'avantages assurés par l'Etat."

Par conséquent, on ne peut pas être administrateur d'une compagnie de chemins de fer, puisque les chemins de fer jouissent de la garantie d'intérêt; on ne peut pas être administrateur d'une entreprise de navigation, puisqu'à peu près toutes les entreprises de navi-

Source : BIU Cujas

gation sont subventionnées par l'Etat, sous prétexte dutransport des dépêches. On ne peut pas être administrateur d'une affaire quelconque, notamment des Forces motrices du Rhône, parce que l'Etat y a sa part, etc. etc.

Voilà ces dispositions, qui ne sont pas mauvaises en elles-mêmes, mais qui ne sont pas de nature à rendre le mandat législatif véritablement plus vertueux, On ne fabrique pas de la vertu avec les lois.

Fonctionnement des Chambres

1°- Les Chambres tiennent des sessions.

Le régime des sessions

Cette formule répond à cette question: quand les Chambres peuvent-elles exercer les fonctions, qui leur sont attribuées par la constitution? Quand les Chambres peuvent-elles fonctionner?

Ici deux solutions opposées, et, comme toujours une solution intermédiaire, qui est la solution de 1875.

Tradition monarchique

1°- Tradition monarchique, dite aussi système des sessions. Les Chambres, dans le système monarchique ne peuvent fonctionner que lorsqu'elles sont convoquées par le gouvernement, par le roi.

Louis XVIII adressait aux députés une lettre rédigée suivant les meilleures recettes de l'ancien régime: "Cher député et Ami, Par les présentes, je vous mande et ordonne de vous trouver à Paris, à tel jour, pour la session de la Chambre, et je prie Dieu qu'il vous ait en sa sainte garde". Par conséquent, le roi ordonnait aux députés de venir, parce qu'il avait besoin de leurs conseils. En dehors de la convocation royale, il n'y a pas de Chambre. Il y a des députés dispersés sur l'ensemble du territoire, mais la Chambre comme corps, comme autorité n'existe que par la convocation du roi, pour une session déterminée.

Ce système, c'est le système qui existe théoriquement en Angleterre. Si le roi ne convoquait pas la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, le Parlement anglais ne pourrait pas fonctionner. Le Parlement anglais, d'ailleurs, a pris ses précautions . Il a voté une série de lois expirant annuellement et ce sont les lois essentielles au fonctionnement des services publics. Par exemple, dans ces lois, il y a le budget, qui est voté pour un an ; par conséquent, au bout d'un an, le roi ne pourrait plus lever un impôt en vertu du vieux statut de talagio non concedendo. Puis la loi qui oblige les militaires à l'obéissance, l'Act de mutinerie. Si chaque année, le Parlement ne

Source : BIU Cujas

revote pas cet Act, les militaires ne sont plus obligés d'obéir. Alors, chaque année, le Parlement vote l'Act renouvelant les Acts expirant annuellement, par conséquent, le roi est bien obligé de convoquer. Evidemment, il convoquerait quand même, attendu que le roi d'Angleterre est admiré dans son pays, parce qu'il n'a jamais une volonté personnelle. Voilà le système monarchique des sessions.

Système de la permanence des Assemblées

A l'opposé du système des sessions est le système de la permanence des assemblées, et ici il faut bien avoir la notion de ce que signifie permanence. Une assemblée permanente n'est pas celle qui siège tous les jours, pendant 24 heures, le jour et la nuit, le matin et le soir; ce serait cela l'assemblée permanente, qui ne prendrait jamais de vacance.

L'assemblée permanente est celle qui siège quand il lui plait, sans aucune intervention du pouvoir exécutif. C'est le système des assemblées de la Révolution; car les assemblées permanentes sont convoquées par leur président, ou ,en général, les assemblées nomment une commission de permanence, qui convoque la Chambre, quand le besoin s'en fait sentir. Mais on voit bien que la permanence est le droit pour une assemblée de se réunir quand il lui plaît; ce n'est pas, par conséquent, la permanence de fait.

Le système transactionnel de la Constitution de 1875.

La constitution de 1875, comme toujours, a pris une disposition transactionnelle. Nous partons d'abord du principe qu'il y a chaque année une session ordinaire et ensuite des sessions extraordinaires : loi du 16 Juillet 1875, art. 1er: "Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année le second mardi de Janvier, à moins d'une convocation antérieure, faite par le président de la République. Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année".

La session ordinaire

Donc, 1°- Convocation de la session ordinaire. Nous sommes ici dans le régime de la permanence des assemblées, dans le régime de la tradition républicaine, dans le régime de la tradition démocratique. Chaque année, les Chambres se réunissent de plein droit, sans convocation du président de la République, sans intervention aucune du gouvernement.

A quelle époque? Le second mardi de Janvier. Pourquoi le second mardi de Janvier? Nous n'en savons rien. Les Chambres arrivent. Les députés sont prévenus parce qu'ils arriveraient peut-être à 5 heures du matin, Ce sont les services de la Chambre, ou les services du Sénat qui, sur l'initiative du président ou des questeurs diront : On se réunira à 3 heures de l'après-

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

midi. L'essentiel est que rien ne vienne du côté du gouvernement, du côté du président de la République.

Combien de temps va durer la session ordinaire. D'après l'art. 1er de la loi du 16 Juillet 1875. "Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année".

Ici il faut comprendre le caractère juridique de la notion de session. La session est le temps pendant lequel une Chambre , une autorité quelconque, peut fonctionner: il y a une session des assises, une session de la Faculté, une session d'examen, une session parlementaire.

Cela ne veut pas dire que la Chambre va siéger pendant cinq mois. Les Chambres doivent être réunies, dit la Constitution. C'est un terme courant: les hommes qui ont fait la Constitution de 1875 étaient des hommes de la pratique, qui parlaient le langage courant, qui ne se sont pas toujours préoccupés de la rigueur du langage juridique. Par exemple, les Chambres vont s'en aller ces temps-ci, mais la session ordinaire continuera, parce que les Chambres conservent la faculté juridique de tenir des séances et d'exercer la fonction. Tous les ans, les Chambres s'en vont au moment de Pâques, pour un mois de vacances; la session continue. Au moment de l'avènement du Ministère Doumergue, au lendemain du 6 Février 1934, les Chambres se sont ajournées pour deux mois: la session continuait.

En dépit de ces suspensions décidées par les Chambres elles-mêmes, en dépit des suspensions que les Chambres elles-mêmes mettent à leur activité, les cinq mois à partir du second mardi de Janvier continuent à courir. Voilà l'essentiel de la matière.

La clôture de la session ordinaire

Quel est, dans tout cela, le rôle de l'exécutif? Il est double:

1°- C'est l'exécutif, qui clôt la session ordinaire, Lorsque cinq mois se sont écoulés depuis le second mardi de Janvier, c'est le président de la République, qui dit aux Chambre: "Maintenant assez, allez-vous en!" et c'est un acte d'autorité. On ne dit pas que ce soit parfait comme élégance juridique; seulement il faut bien voir l'état d'esprit des hommes de la Constitution de 1875: ils ont lancé le monstre parlementaire - car c'étaient des gens timides, c'étaient des conservateurs, - ils l'ont lancé, ils l'ont laissé aller pendant une session ordinaire, qui va durer pendant cinq mois, sans intervention de ce gouvernement, dont ils étaient partisans - c'étaient des hommes d'autorité.

Source : BIU Cujas

Alors, après ce grand coup de balancier dans le sens démocratique, ils donnent des coups de balancier dans le sens de la conservation et de la tradition. Le président de la République n'ouvre pas la session ordinaire, c'est lui qui en prononcera la clôture.

Il faut bien s'imaginer ce qu'est la lecture de ce décret de clôture, En général, du 1er au 20 Juillet, les cinq mois se sont écoulés, alors traditionnellement les députés ont chaud, ils veulent revoir leurs électeurs, ou bien ils veulent aller sur les rivages de la mer, ils ne demandent qu'à s'en aller. Si la constitution leur avait donné le droit de fixer leurs vacances, ils s'en iraient à ce moment-là. Mais c'est le président de la République, qui prononce la clôture; alors ils sont furieux. "On nous empêche de travailler...Vive la République...A bas la dictature.." c'est traditionnel.

Le 1er Juillet 1901, M.Zevaës, qui était alors un tout jeune député, demande à interpeller le gouvernement, Waldeck-Rousseau, homme extrêmement froid, monte à la tribune, sort le décret de clôture et le lit. Alors on est obligé de s'en aller, il n'y a plus de Chambre, on ne peut plus écouter Zevaës.

Le 30 Décembre 1920, Ignace demande à interpeller. M. Leygues monte à la tribune et lit le décret de clôture.

En général, le décret de clôture est lu comme un acte d'autorité, et les choses iraient à peu près de la même façon, si on avait permis aux Chambres de prendre leurs vacances à ce moment-là.

Mais, second coup de balancier en faveur du gouvernement: le gouvernement peut ajourner la session ordinaire pendant un mois au moins.

Ce qui est caractéristique de notre système constitutionnel actuellement en vigueur, c'est la session ordinaire, qui se réunit de plein droit le second mardi de Janvier; par conséquent, c'est une concession à la tradition républicaine: les Chambres se réunissent sans convocation de l'exécutif: coup de balancier vers la gauche.

Alors, coup de balancier vers la droite; lorsqu'il s'agit de clore la session ordinaire, le pouvoir exécutif reprend ses droits; la session ordinaire est close par un acte d'autorité du président de la République, en réalité par un acte d'autorité du président du Conseil.

Possibilité pour le Président de la République d'ajourner la ses-

Mais au cours de la session ordinaire, nous avons quelque chose d'infiniment plus grave: c'est un coup de balancier sur la droite. On a dit que la session

Source : BIU Cujas

sion ordinaire

ordinaire, qui s'ouvre le second mardi de Janvier doit durer cinq mois, mais au cours de ces cinq mois, le président de la République a le droit d'ajourner la session ordinaire, il y a là quelque chose d'extrêmement grave, la Chambre s'agite, la Chambre s'engage dans des voies, qui semblent mauvaises, elle est tumultueuse, elle est bruyante, le président de la République intervient, et dit aux députés:"Allez réfléchir auprès de vos électeurs, allez dans vos circonscriptions"; c'est quelque chose d'assez grave.

Voilà un coup de balancier à droite, mais, coup de balancier à gauche: c'est un ajournement, ce n'est pas une prorogation, c'est-à-dire que le président de la République ne peut pas dire : "Je suspends", il ajourne, c'est-à-dire qu'il renvoie la continuation de la session à une date fixe. Premier coup de balancier sur la gauche.

2°- Cette date fixe ne peut pas être plus éloignée qu'un mois. 3°- Il ne peut user de cette prérogative que deux fois au cours de la même session; et 4°- la session doit durer cinq mois utiles, c'est-à-dire que la session ouverte le second mardi de Janvier se clot normalement cinq mois après, s'il y a eu un ajournement d'un mois, elle ne peut être close que six mois après, s'il y a eu deux ajournements d'un mois chacun, elle ne peut être close que sept mois après.

C'est ce qui fait comprendre la procédure, qui a été employée par le président Doumergue, au lendemain des événements du 6 Février 1834. Certains lui disaient : "Suspendez la session; usez du droit que vous donne la constitution de 1875". Mais il a dit: Non, parce que cela aurait l'air d'un acte de brutalité. La réalité, quelle était-elle? Il a dit aux Chambres ; "Vous seriez bien gentilles de vous en aller pendant deux mois" et les Chambres ont compris que ce qu'elles avaient de mieux à faire c'était de s'en aller pendant deux mois. La supériorité de cette procédure, c'était qu'au mois de Juin le président de la République pouvait clore la session ordinaire. Si, au contraire, il avaut usé de cette prérogative constitutionnelle d'ajourner deux fois, il aurait dû clôre seulement sept mois après le deuxième mardi de Janvier.

Cette prérogative est de nature à heurter la primauté parlementaire. C'est un sentiment, contre lequel il est impossible de combattre, que la véritable représentation du peuple ce n'est pas à l'Elysée, ce n'est pas au Luxembourg, c'est au Palais Bourbon. Alors, évidemment, le président de la République hésitera

Source : BIU Cujas

toujours à user de ce droit d'ajournement. Il n'en a été fait usage qu'une seule fois, au moment des événements du 16 Mai 1877: le Maréchal de Mac Mahon, voyant la Chambre s'engager dans une voie que lui, président de la République ,estimait mauvaise, a commencé d'ajourner la Chambre à un mois. En réalité, dans l'espèce, il a été mal conseillé. Il voulait dissoudre la Chambre, il avait résolu la dissolution de la Chambre, seulement son ministre de la Justice, M. Brunet, imagina ceci: Nous allons d'abord procéder à l'ajournement pendant un mois, ceci nous permettra de préparer les élections, ceci nous permettra de renouveler le personnel des maires, des préfets et des sous-préfets, des procureurs de la République et des substituts, et comme cela nous irons aux élections dans de bonnes conditions. Seulement, M. Brunet n'avait pas pensé que les Républicains, eux aussi, useraient de ce mois pour préparer les élections. Dans toutes ces controverses politiques ou constitutionnelles, on ne pense jamais qu'à ce qu'on fera soi-même; il faut penser toujours à ce que feront les autres; c'est ce que n'a pas fait le gouvernement de Mac Mahon, aussi les 363 ont été réélus.

Les sessions extraordinaires.

Voilà la session ordinaire. Mais il y a des sessions extraordinaires. Ces sessions extraordinaires sont de deux classes: il y a les sessions extraordinaires, qui sont convoquées de plein droit; il y a aussi les sessions extraordinaires , où le Président de la République est obligé de convoquer, et il y a enfin les sessions extraordinaires que le président de la République peut convoquer.

Sessions extraordinaires de plein droit

De plein droit: lorsqu'il s'agit d'élire le président de la République, art. 3, § 3 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875. Le président de la République meurt, donne sa démission, vient à l'expiration de ses pouvoirs, les Chambres se réunissent de plein droit pour lui donner un successeur.

Quand se réunissent-elles de plein droit en cas de décès ou de démission. La constitution porte que les Chambres se réuniront immédiatement. Et l'on voit encore une fois que la constitution de 1875 n'a pas été rédigée par des professeurs, par des procéduriers, mais par des hommes de la pratique, par des hommes de bon sens, par des députés de campagne.

Les Chambres se réuniront immédiatement. Si on appliquait à la lettre, il faudrait, dès que le président de la République a reçu son coup de revolver ou son coup de poignard, que les députés se précipitent tout de suite à Versailles et votent l'élection du

Source : BIU Cujas

président de la République. Ce n'est pas possible Alors, il faut entendre cet adverbe "immédiatement" d'une façon raisonnable, et on estime que la constitution est satisfaite si le congrès pour l'élection du président de la République se réunit dans les deux ou trois jours après la mort du président en fonction.

Les Chambres se réunissent de plein droit; alors c'est le président de l'Assemblée nationale, qui les informe de la date à laquelle elles se réuniront. Le président de l'Assemblée nationale c'est le président du Sénat; c'est donc le président du Sénat qui dit aux Chambres qu'elles se réuniront à Versailles pour l'élection du président de la République. Ce n'est pas une convocation, c'est un avis. Au lendemain de la mort tragique du président Paul Doumer, M. Tardieu, qui était président du conseil a dit: "Je vais convoquer l'assemblée nationale pour mardi"; mais on lui a fait remarquer qu'il ne devait pas dire: "Je vais convoquer.." il était président du conseil, il ne convoquait pas, il informait les Chambres, il leur indiquait la date de leur réunion.

S'il y a lieu à procéder à l'élection du président de la République à la suite de l'expiration des pouvoirs du président en fonction, il y a cette règle qui est assez complexe: 1°- le président de la République en fonction a l'obligation de convoquer les Chambres pour lui donner un successeur, un mois avant l'expiration de ses propres pouvoirs, C'est son devoir, il n'y a jamais manqué.

On voit bien quelle va être la situation : nous allons avoir un président de la République élu, et qui ne pourra entrer en fonction que dans un mois, et nous avons un président, dont les pouvoirs expirent dans un mois et qui ne seront pas renouvelés. Il y a donc, à un moment, deux présidents de la République, mais juridiquement, il n'y en a qu'un : c'est celui qui est en fonction.

On peut imaginer ceci: si le président en fonction venait à mourir dans ce délai d'un mois, il faudrait que l'Assemblée se réunisse immédiatement et de plein droit pour lui donner un successeur. Si c'était le même que celui qu'on a élu quelque temps auparavant il n'y aurait pas beaucoup d'inconvénients. Si c'était un autre, ce serait extrêmement difficile, car cet autre ne pourrait être élu que pour sept ans. Il y a là évidemment une hypothèse sur laquelle on peut disserter à l'infini, c'est le type de la question d'école pour développer la subtilité juridique.

Si le président de la République ne convoque pas les Chambres un mois avant l'expiration de ses

Source : BIU Cujas

fonctions, s'il ne remplit pas son devoir constitutionnel, les Chambres se réunissent de plein droit quinze jours avant la dite expiration.

Sessions extraordinaires sur la demande de la majorité des membres des assemblées

2°- Le président de la République obligé de convoquer: le président de la République est obligé de convoquer les Chambres, lorsque la majorité des membres des Chambres le demande. Voilà ce qu'il y a dans la constitution. Comment va se faire cette demande? Nous nous trouvons ici en présence d'un problème assez complexe, puisque cette règle n'a jamais été appliquée. Il faut supposer que des listes circulent dans les circonscriptions, devant les députés dispersés, et que les députés demanderaient à être convoqués. Ce serait une espèce de liste de pétition. Il y a eu certaines tentatives. Lorsqu'on se plaint de la clôture prématurée, au commencement de l'été, il y a toujours un parti qui dit : "Nous obligerons le président de la République à nous convoquer au cours des vacances", tout le monde applaudit, et quand les députés sont chez eux, bien tranquilles, ils ne sont pas bien pressés de revenir à Paris au milieu des chaleurs du mois d'Août ou de septembre. Alors cela tombe; on réunit parfois 100 ou 150 voix, on a dit à un moment que la majorité des députés avait signé, mais cela n'a jamais été prouvé officiellement.

Sessions extraordinaires que le Président de la République peut convoquer

Enfin, 3°- et ceci est plus pratique et plus important: le président de la République convoque librement les Chambres quand il lui plaît. Le président de la République donne l'ordre aux députés et aux sénateurs de se réunir pour exercer leur fonction. Sur ce point, il faut présenter quelques observations.

1°- L'esprit de la constitution était que la session ordinaire devait suffire à l'activité des Chambres. Incontestablement, dans l'esprit de la Constitution, les Chambres siègeaient pendant cinq à six mois, puis laissaient le gouvernement gouverner.

Il faut signaler en premier lieu que les méthodes parlementaires, méthodes, dont nous avons ces jours-ci un admirable exemple, puisqu'une minorité peut empêcher la Chambre, non seulement de voter la proportionnelle, mais encore de voter pour n'importe quoi, En second lieu, que l'embouteillage formidable du travail législatif, qui n'est pas complètement de la faute des membres du Parlement, qui est plutôt de la faute du rôle toujours grandissant de l'Etat, des progrès formidables et certainement inquiétants de l'étatisme (Nous vivons à l'heure actuelle sous un régime bien menaçant, nous marchons vers un régime, qui sera tel que chacun de nous sera enfermé dans une cellule, où

Source : BIU Cujas

nous ne pourrons pas faire un mouvement sans qu'aussitôt retentisse une sonnerie dans le hall central, où veillent les geôliers ou les gardiens) ; tout ceci oblige à des sessions extraordinaires.

2°- Le gouvernement a besoin d'un budget; or, les Chambres accordent les crédits au moment où elles le veulent, et elles ne le veulent jamais dans la session ordinaire. Au mois de Juillet 1936, nous devrions avoir le budget de l'année 1937, nous ne l'aurons pas nous ne l'avons jamais eu au cours de la session ordinaire. Alors, lorsque, arrivé à la fin d'Octobre ou au mois de Novembre, le président de la République convoque librement les Chambres, c'est la session extraordinaire; mais il est bien obligé de les convoquer s'il veut un budget. Le budget n'est jamais voté que dans la session extraordinaire et il y a une session extraordinaire chaque année. C'est donc une session extraordinaire, qui est singulièrement ordinaire, puisqu'il n'y a pas d'année où il n'y en a pas.

Voilà les règles desquelles il résulte, en somme, une quasi-permanence des assemblées. Dans l'esprit de la constitution, il peut y avoir cinq à six mois; en fait, on peut observer l'activité des Chambres: elle est parallèle à peu près à l'activité des Facultés: on rentre au mois de Novembre, on s'en va en vacances au premier de l'an, à Pâques, puis on prend les vacances d'été vers le 14 Juillet. C'est le régime de la permanence.

Règles sur les sessions. Le principe de la simultanéité.

Maintenant quelques règles sur les sessions: 1°- ce principe de la simultanéité de cette loi du 16 Juillet 1875, art. 1er § 2:La session de l'une des Chambres commence et finit en même temps que celle de l'autre. Par conséquent, lorsque commence la session de la Chambre doit commencer la session du Sénat, lorsque finit la session du Sénat doit finir la session de la Chambre.

Quel est le motif de cette règle? Il est double: Il y a d'abord la logique du système des deux Chambres. Nous avons un seul Parlement, il est divisé en deux Chambres, mais puisque nous avons un seul Parlement, les deux Chambres doivent se réunir en même temps. Remarquons bien que la session commence le second mardi de Janvier, mais si le Sénat veut se réunir seulement le jeudi, il en a la faculté. L'essentiel c'est que le Sénat puisse se réunir le second mardi de Janvier.

En second lieu, on a peur qu'un gouvernement de coup d'Etat,après avoir prononcé la dissolution de la Chambre, essaie de s'appuyer sur le Sénat, par

Source : BIU Cujas

conséquent défense de convoquer le Sénat, quand la Chambre n'est pas convoquée.

Voici ce que signifie la règle de simultanéité des sessions. Il faut observer que dans l'interprétation raisonnable et modérée de la constitution de 1875, ce synchronisme des sessions se calcule de jour à jour et non pas de seconde à seconde. Pendant quelque temps, le calcul a été fait de seconde à seconde, Ainsi le 13 Juillet 1906, M.Fallières présidait le Sénat, quelqu'un s'approche de lui, lui annonce un coup de téléphone qu'on vient de recevoir de la Chambre et M. Fallières aussitôt interrompt l'orateur, qui était à la tribune, lui interdit de continuer par cette observation : "Messieurs, j'apprends à l'instant que le décret de clôture a été lu à la Chambre des députés, en conséquence, nous ne pouvons plus régulièrement délibérer, la séance est levée". C'est un peu brutal, Actuellement, on admet que les deux Chambres finissent leur session le même jour; il n'est même pas nécessaire que ce soit pendant la même séance; c'est ce qui a été appliqué en 1927 : la Chambre des députés a fini à 1 heure 40 et le Sénat à 2 heures 40 du matin, parce qu'il fallait que le Sénat vote le budget.

Maintenant, il y a une pratique, qui est extrêmement courante et raisonnable: on attend pour lire le décret de clôture dans une Chambre que l'autre Chambre ait achevé les travaux urgents, par exemple le vote du budget. La question ne se pose plus; seulement si la Chambre a fini à 1 heure 40 les députés veulent aller se coucher, on ne peut pas leur dire qu'on lira le décret de clôture à 7 heures du matin, on lit le décret de clôture, et il n'est lu que dans la matinée au Sénat.

Exceptions au principe

Il y a deux exceptions à la règle de la simultanéité des sessions, qui concernent le Sénat : 1°- le Sénat peut siéger, lorsqu'il est cour de justice, en dehors des sessions de la Chambre; et 2° l'hypothèse de l'art. 3 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875: "Dans le cas où, par application de l'art. 5 de la loi du 25 Février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute, au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit".

Il faut bien construire l'hypothèse: la Chambre des députés est dissoute, les collèges électoraux sont convoqués, ou ne sont pas convoqués, mais enfin les élections n'ont pas eu lieu; sur ces entrefaites le président de la République donne sa démission

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

ou meurt. Alors nous n'avons plus, ni Chambre, ni président de la République, nous n'avons plus que le conseil des Ministres. La constitution dit: "Le Sénat se réunit immédiatement de plein droit". Pourquoi faire? Nous n'en savons rien, nous pouvons toujours dire: pour veiller au salut de la République!

L'ouverture des sessions a lieu sans solennité

Enfin, dernière règle qu'on signale dans cet ordre d'idées, l'ouverture des séances a lieu sans aucune solennité. On sait le cérémonial très solennel, archaïque, magnifique, fastueux de l'ouverture des Chambres en Angleterre: le roi se rend au palais des Chambres, les Chambres se réunissent dans le même local, le roi sur son trône, les pairs d'un côté, les membres de la Chambre des Communes de l'autre, et le roi lit son discours du trône, lequel discours du trône lui est d'ailleurs remis par le Premier Ministre, ce qui indique que le roi va dire ce que le Premier Ministre, c'est-à-dire le gouvernement, veut qu'il dise.

Sous la Monarchie constitutionnelle, en France, il y avait également une séance royale, avec une solennité particulière. Cette solennité consistait surtout en ceci qu'on ouvrait une porte, qui n'a jamais plus été ouverte depuis la Monarchie, une porte qu'on appelle la porte royale, qui donne sur la cour d'honneur, ouvrant sur la rue de l'Université, le roi entrait par cette porte, il allait dans un des salons, qui sont avant la salle des séances, ce qu'on appelle la salle du trône, il s'asseyait sur un trône, qu'on peut voir encore au Musée des Arts décoratifs, là il prononçait son discours du trône et il s'en allait.

Sous la Restauration, cérémonial d'ancien régime: le roi disait: "Messieurs les Pairs, vous pouvez vous asseoir", pendant ce temps les députés restaient debout. Le roi ne leur faisait pas l'honneur de s'adresser à eux, c'était le chancelier qui leur disait: "Messieurs les députés, le roi vous permet de vous asseoir".

La Constitution de 1875 avait établi le principe des prières publiques: à l'ouverture de chaque session, des prières seront dites dans les églises et dans les temples pour la fécondité des travaux législatifs. En 1884, est au pouvoir un ministère Jules Ferry. Jules Ferry s'était donné pour mission d'arracher la France à la direction catholique; le ministère Jules Ferry a fait réaliser cette révision constitutionnelle complexe, dont on a parlé à plusieurs reprises: la réforme du Sénat, la République Gouvernement définitif de la France, inéligibilité des membres des familles ayant règné en France, et suppression de ces prières publiques à l'ouverture des sessions. Par conséquent, il n'y a plus aucune espèce de solennité.

Source : BIU Cujas

LA SEPARATION DES POUVOIRS

ET LE

REGIME PARLEMENTAIRE

Qu'est-ce que la séparation des pouvoirs? M. Barthélemy voudrait d'abord qu'on soit bien pénétré de cette idée que ce n'est pas une règle mathématique, que ce n'est pas une loi révélée sur quelque Sinaï, que ce n'est pas une vérité allant de soi. Le régime parlementaire c'est simplement un principe d'art politique, une règle pratique d'art politique. Nous ne devons pas chercher à l'infini s'il y a deux pouvoirs, s'il y en a trois, s'il y en a quatre...Il y a autant de pouvoirs que nous voudrons en fabriquer, afin que les affaires publiques marchent d'une façon convenable et afin que la liberté des citoyens soit sauvegardée. Ce n'est que cela, c'est une règle d'art politique, il y en a donc autant qu'il parait opportun d'en créer et ils sont séparés autant qu'il parait opportun de les séparer.

D'après le degré de séparation, d'après le degré d'indépendance des pouvoirs, d'après aussi la place que l'on donne à chacun de ces pouvoirs, l'importance qu'on lui reconnaît, nous avons dans le gouvernement représentatif des systèmes divers, qui sont l'isolement des pouvoirs, le gouvernement conventionnel ou gouvernement des assemblées, le gouvernement présidentiel (qui fonctionne actuellement en Amérique) et enfin le gouvernement parlementaire.

Essence de la règle de la séparation des pouvoirs

Quelle est donc l'essence de cette règle pratique de la séparation des pouvoirs? Il est convenable, tant au point de vue du fonctionnement des services publics qu'au point de vue du respect par l'Etat des libertés individuelles, que les diverses fonctions de l'Etat,

Source : BIU Cujas

et par exemple la fonction législative, la fonction gouvernementale, la fonction juridictionnelle soient exercées par des organes distincts et doués les uns par rapport aux autres d'une certaine indépendance. Voilà la règle de la séparation des pouvoirs.

Historiquement, comment est apparue la règle de la séparation des pouvoirs? Comme une arme de guerre contre le pouvoir absolu, contre Louis XIV si on veut synthétiser la règle, la réaliser, l'appliquer à des personnes, c'est le pouvoir absolu de Louis XIV, législateur, juge, administrateur et gouvernant, c'est la confusion des pouvoirs dans ce même homme qui a fait le succès de la règle de la séparation des pouvoirs.

Aujourd'hui, la règle de la séparation des pouvoirs a encore une grande utilité au point de vue de la bonne marche des services publics et au point de vue de la liberté individuelle, autrefois on pouvait dire: à raison des tentatives d'empiètement de la Chambre des députés, aujourd'hui on peut ajouter: et du Sénat, car le Sénat tend à s'éloigner du caractère de modération, de pondération et de tradition, qu'avait voulu lui donner la constitution de 1875.

Comment a été élaboré le principe de la séparation des pouvoirs

Comment a été élaboré ce principe? Il faut le faire partir de Montesquieu, de "L'Esprit des lois'. Il y a à Bordeaux une rue Esprit des lois, en l'honneur du chef d'oeuvre de Montesquieu, qui était un Girondin avant qu'existât le département de la Gironde - Esprit des Lois, qui a paru en 1748, et dans lequel on lit (Livre XI, chap. 6): Lorsque dans la même personne ou dans le même corps, (la même Chambre dirions-nous aujourd'hui) la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté. Tout serait perdu si le même corps ou des principaux, ou des nobles, ou du peuple gardait les trois pouvoirs". Et ici, formule qu'il faut connaître, c'est l'essentiel du principe de la séparation des pouvoirs: "Il faut, concluait Montesquieu, il faut que, par la nature des choses, le pouvoir arrête le pouvoir".

On comprend la profondeur de cette pensée, qui aujourd'hui nous est familière et parait banale, qui avait une profonde originalité au moment où Montesquieu la lançait : Il faut que le pouvoir législatif arrête les excès du pouvoir gouvernemental, il faut que le pouvoir gouvernemental arrête les excès du pouvoir législatif, il faut que, par la structure des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.

Evidemment, antérieurement à Montesquieu, il y

Source : BIU Cujas

avait eu des analyses, notamment dans Locke, qui avait trouvé le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, le pouvoir fédératif. On pourrait même aller trouver l'analyse des pouvoirs dans Aristote, elle y est certainement. Seulement, qu'est-ce qu'il y a de nouveau dans Montesquieu? C'est que Montesquieu ne s'est pas borné à l'analyse il n'a pas seulement constaté qu'il y a diverses fonctions de l'Etat, il a dit: ces fonctions doivent être exercées par des organes distincts et indépendants les uns des autres.

Parce que la Révolution a été faite contre le pouvoir absolu, le principe de sagesse politique, élaboré par Montesquieu, est entré tout entier dans les constitutions de la Révolution: art. 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen: "Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution". Par conséquent, il n'y a pas de constitution, s'il n'y a pas de séparation des pouvoirs. C'est un principe toujours vrai.

Les Anglais ne parlent jamais de la séparation des pouvoirs, les Anglais n'ont pas l'esprit doctrinal; mais les Américains ont imaginé quelque chose d'analogue, avec une formule mécanique: c'est le système des freins et des contre-poids. C'est la même chose: il faut un frein aux excès d'un pouvoir, il faut qu'un pouvoir fasse contre-poids à l'autre pouvoir.

Quels sont les régimes auxquels peut donner lieu la séparation des pouvoirs? Distinguons quelques types schématiques.

Système de l'isolement des pouvoirs

1°-. Système de l'isolement des pouvoirs. C'est ce système des pouvoirs complètement isolés les uns des autres, qui a été mis en oeuvre par la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III. Les membres du Directoire et les ministres n'entrent pas dans les Chambres, ils ne peuvent pas être pris dans les Chambres; le Directoire n'a aucune action sur les Chambres; les Chambres sont permanentes, par conséquent le Directoire ne les convoque pas; les Chambres ne peuvent pas être dissoutes; le pouvoir exécutif n'a aucun rôle dans l'élaboration de la loi, le pouvoir exécutif, le Directoire, non seulement n'a pas de veto, de sanction, lorsque les lois sont votées par les Chambres, mais il n'a pas l'initiative de la loi A l'inverse, l'exécutif n'a pas de pouvoir sur l'exécutif.

Voilà un système de séparation absolue des pouvoirs qui nous a amené à un régime de coups d'Etat. Par conséquent, système d'isolement des pouvoirs, tempéré

Source : BIU Cujas

par les coups d'Etat, si on ose s'exprimer ainsi.

Le gouvernement des assemblées.

A l'inverse, gouvernement des assemblées; c'est le système dit du gouvernement conventionnel, parce qu'il a été introduit en France au moment de la Convention. Nous l'avons vu fonctionner chaque fois que nous avons eu une Assemblée constituante souveraine; en 1848 et aussi, dans une certaine mesure, en 1871, avec l'Assemblée nationale.

Tous les pouvoirs de l'Etat appartiennent à une assemblée, qui a été élue par le peuple. C'est le système de la Convention. La Convention avait le pouvoir constituant et elle a fait la constitution montagnarde et la constitution de l'an III; elle avait le pouvoir législatif et elle a laissé un grand nombre de lois, dont certaines sont encore en vigueur; elle avait le pouvoir judiciaire, et elle en a usé pour prononcer des condamnations à mort, et elle avait enfin le pouvoir exécutif, puisqu'il n'y avait pas de pouvoir exécutif en face d'elle.

Comment a-t-elle exercé le pouvoir exécutif? Au moyen de commissions, prises dans son sein: une commission portait le nom de Comité de Salut public et une autre le nom de Comité de Sûreté générale.

Suivant l'équilibre établi entre les divers pouvoirs, on arrive à des formes de gouvernement très différentes. Si on exagère cette règle de la séparation des pouvoirs, on arrive à l'isolement des pouvoirs, dont nous trouvons le type dans la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III.

Mais, à l'inverse, on peut supprimer la séparation des pouvoirs, alors nous avons deux systèmes différents: un système de confusion monarchique, un système de confusion républicaine, et l'un ne vaut pas mieux que l'autre.

Le système de la confusion monarchique des pouvoirs

Dans le système de la confusion monarchique, tous les pouvoirs sont dans les mains d'un seul homme, sans aucun contrôle, sans aucune indépendance, etc.. En France, ce régime n'a jamais existé, parce que dans l'ancien régime nous avions au moins un pouvoir judiciaire singulièrement indépendant, surtout à la fin de l'ancien régime.

Le système de la confusion républicaine des pouvoirs

Le système de la confusion républicaine, c'est le système conventionnel. Il y a une assemblée qui concentre en elle-même tous les pouvoirs, le législatif, le gouvernemental, le judiciaire, l'administratif.. A un moment, la Convention nationale a administré au moyen de ses commissions la ville de Paris, elle exerçait même le pouvoir administratif.

Nous avons des systèmes de séparation des pouvoirs

Source : BIU Cujas

équilibrés, mais dans ces systèmes de séparation des pouvoirs équilibrés, nous avons une quantité de gouvernements, en réalité, assez différents. Nous allons prendre, dans la République, le système américain et le système français.

Le système du gouvernement présidentiel

Nous avons un système de gouvernement que l'on appelle le système de gouvernement présidentiel, nous l'avons eu en France en 1848; nous avons eu un président de la République, qui était élu directement par le peuple, par tous les électeurs, cet homme concentrait dans sa personne toute la force du suffrage universel, tandis qu'en face nous avions une assemblée de 700 membres, entre lesquels se dispersait la force du suffrage universel. Ces deux puissances, la constitution de 1848 les avait mises l'une en face de l'autre, sans lien, sans moyen d'arriver à une solution des conflits, sans droit pour le président de la République d'en appeler au peuple par la dissolution de l'assemblée législative. Qu'est-ce qui est arrivé ? C'est qu'au bout de trois ou quatre ans de cette expérience, il a fallu en sortir avec le coup d'Etat de Louis Napoléon contre l'assemblée. Ce n'est pas un régime à recommander.

En Amérique

Mais nous avons l'expérience américaine, infiniment plus prolongée, puisqu'elle dure depuis 1787. Le pouvoir exécutif est organisé de la façon suivante: il y a un personnage, qu'il ne faut pas appeler le président de la République, son nom officiel c'est le président des Etats-Unis.

Ce président des Etats-Unis est élu par le peuple, mais pas directement, comme il l'était dans la constitution allemande de Weimar de 1919, et dans les constitutions françaises de 1848 et de 1852. Chaque Etat faisant partie de cette Confédération des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, chaque Etat membre élit un nombre d'électeurs présidentiels égal au nombre de représentants que cet Etat possède au Congrès des Etats-Unis. Le congrès des Etats-Unis c'est le parlement. Il y a un Sénat, où chaque Etat, quelle que soit son importance, est représenté par deux sénateurs, et il y a la Chambre des représentants, où chaque Etat est représenté en proportion de sa population. Tous les hommes et toutes les femmes des Etats Unis élisent donc un certain nombre de représentants, un nombre égal à ceux qui représentent cet Etat au Congrès. Cela ne fait pas beaucoup, car la Chambre des Représentants a 400 membres, le Sénat environ 90, par conséquent 490 électeurs secondaires.

Lorsqu'on a établi ce système à deux degrés à la

Source : BIU Cujas

Convention de Philadelphie, où a été élaborée la constitution de 1787, on croyait que ce suffrage allait fonctionner comme filtre, c'est-à-dire que les citoyens choisiraient autour d'eux les hommes pour lesquels ils avaient la plus grande considération la plus haute estime et les choisiraient pour choisir librement l'homme le meilleur pour être à la tête des Etats-Unis.

Cela n'a jamais existé, Il y a des candidats à la présidence des Etats-Unis, et ceux qui se présentent pour être électeurs disent :"Je voterai pour Un Tel", pour Roosevelt"..." Les électeurs, par conséquent, votent pour Roosevelt. C'est tellement vrai que, dès l'élection des électeurs secondaires, on considère tel personnage comme étant déjà élu, avant même que les électeurs secondaires se soient réunis pour mettre des bulletins dans l'urne au nom du futur président des Etats-Unis. C'est le lendemain de l'élection qu'un candidat reçoit les félicitations officielles, et surtout que son payés ces paris plus ou moins ridicules, qui sont en honneur aux Etats-Unis et en Angleterre. En Angleterre, dans les collèges, il y a un livre des paris; on a une discussion sur un sujet quelconque, la discussion s'arrête, on parie, on parie les choses les plus extraordinaires: un professeur promènera un autre professeur dans une brouette, etc..C'est après cette élection des électeurs secondaires qu'un personnage est considéré comme président des Etats-Unis.

Toutefois, il ne faut pas dire qu'il est indifférent que l'élection ait lieu à un ou à deux degrés, parce que par suite de l'inégalité des circonscriptions, qui existe aux Etats-Unis comme elle existe en France, un candidat à la présidence peut réunir la majorité devant le corps électoral primaire, devant les assemblées primaires - c'est arrivé aux avant-dernières élections - et cependant être battu par les électeurs secondaires . C'est courant, et dans tous les pays.

Nous avons là une preuve curieuse de l'impuissance des constituants et des législateurs à arriver à des résultats logiques; dans tous les pays, nous avons les résultats des élections faussés par les systèmes électoraux. En France, la majorité quiest à la Chambre, est-elle la majorité dans le pays? C'est à voir. On voit ce qui vient de se passer en Espagne : d'un côté 4.800.000 , de l'autre 4.400.000, c'est le front populaire, ce sont les maîtres, les 4.800.000 ce sont les battus.

Source : BIU Cujas

On a indiqué comment en 1884, le congrès avait systématiquement faussé le corps électoral sénatorial dans un esprit conservateur; on voulait, notamment à Paris, donner la majorité à la banlieue. Il y a 1.200 électeurs sénatoriaux dans le département de la Seine, à Paris, 80 conseillers généraux, 30 délégués municipaux, et les députés, cela fait 150; par conséquent, dans le collège électoral sénatorial de la Seine, la ville de Paris a 150 électeurs.

Alors nous vivons dans un régime d'illusion. Aux Etats-Unis, c'est la même chose. Le système de l'élection à deux degrés peut changer le résultat. Lorsque M. Coolidge a été élu, il a eu la minorité parmi les citoyens et Smith a eu la majorité dans le corps électoral, parce qu'un Etat a 10 millions de citoyens et qu'il est représenté par 20, puis 2 Etats, qui ont chacun 2 millions de citoyens sont représentés par 30. Il y a, en France, des candidats qui sont battus avec 10.000 voix et il y a des candidats, qui sont élus avec 1.500.

Le précédent de Washington

Voilà comment est élu ce président des Etats-Unis. Il est élu pour quatre ans et, d'après la lettre de la constition, perpétuellement rééligible. Seulement, il y a ce que l'on appelle le précédent de Washington. Washington est le premier des présidents de la République fédérale des Etats-Unis. C'était le type du gentilhomme campagnard anglais; lorsqu'il a été président des Etats-Unis pendant huit ans, il a pensé, dans son for intérieur: "J'ai assez sacrifié de mon temps à la chose publique, maintenant il faut que j'aille m'occuper de ma propriété de Montvernon". Il n'a pas dit publiquement: il faut que j'aille m'occuper de mes vaches et de mes moissons. Il a dit: Dans la démocratie, il ne faut pas que les hommes s'éternisent au pouvoir, Alors, au bout d'un second mandat il est parti.

Depuis, il y a le précédent de Washington, qui est devenu comme une règle constitutionnelle coutumière et personne n'a pu se faire réélire une troisième fois, pas même Roosevelt (le grand, Théodore) Il était entré à la présidence de la République dans les conditions suivantes : il y a aux Etats-Unis un vice-président de la République, que l'on appelle "Son excellence Superflue", parce qu'il n'a rien à faire qu'à attendre la mort, par assassinat ou autrement, du président des Etats-Unis. Alors, quand le président des Etats-Unis meurt, le vice-président, "Son Excellence Superflue" monte au pouvoir, il le remplace; c'est le coadjuteur - avec succession future, comme on dit pour les évêques.

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Roosevelt qui était une nature ardente, impétueuse, dont on se méfiait, on l'a mis dans cette voie de garage de vice-président des Etats-Unis, où il aurait été éteint au bout de peu d'années. Mais le président des Etats-Unis a été assassiné; alors Roosevelt est entré au pouvoir, au lieu de faire quatre ans il n'en a fait que deux; puis est venu le temps normal de l'élection présidentielle, il a été élu; par conséquent, il avait fait six ans. Il a dit "Le précédent de Washington ne s'applique pas, je n'ai fait que six ans, Washington avait fait huit ans" Le précédent de Washington a été plus fort, il a été battu.

Le président des Etats-Unis est le centre du gouvernement

Dans le système du gouvernement présidentiel -c'est ainsi que le droit constitutionnel a arrêté sa terminologie - le président des Etats-Unis est choisi personnellement, afin de réaliser au pouvoir la politique de son choix. C'est lui qui détermine la politique, c'est lui qui dirige le gouvernement de sonpays. Mais ses ministres, que l'on appelle des secrétaires: le secrétaire d'Etat c'est le ministre des affaires étrangères, il y a ensuite le secrétaire du trésor, le secrétaire de la guerre, le secrétaire de la marine, etc. Ces ministres sont les agents personnels du président, il les choisit comme il veut.

Il y a bien l'autorisation du Sénat, qui doit approuver le choix, mais alors intervient une correction de la constitution, que l'on appelle la courtoisie parlementaire: Le Sénat dit: le président est responsable de la politique, par conséquent, il doit choisir librement ses collaborateurs. Il n'y a pas d'exemple que le choix d'un ministre par le président des Etats-Unis ait soulevé la moindre difficulté et la moindre objection au Sénat. Il gouverne, il faut lui permettre de gouverner.

Ces ministres, par conséquent, ne forment pas de conseil, ils ne se réunissent jamais pour délibérer en dehors de la présidence du président des Etats-Unis.

Un des malheurs de la politique du lendemain de la guerre a été l'arrivée à Paris du président Wilson, président en exercice des Etats-Unis, qui a siégé à la conférence de la paix. Par conséquent, on a vu cette chose extraordinaire d'une conférence, où il y avait un chef d'Etat: le président des Etats-Unis, et puis de simples chefs de gouvernement, des premiers ministres, ou des ministres des affaires étrangères.

Ce président des Etats-Unis, à raison de sa situation personnelle, de son prestige particulier, de

Source : BIU Cujas

l'importance de l'Etat qu'il représentait, et aussi de ce fait que ses armées ayant été à peine engagées - puisque les armées américaines ont perdu une cinquantaine de milliers d'hommes, tandis que nous, deux millions -, au moment de la Conférence de la Paix , c'était lui qui était le plus fort, il avait toutes ses troupes fraîches et toutes ses munitions en plein de fabrication, par conséquent la conférence de la paix a été dominée par la personnalité du Président Wilson, qui a été accueilli en France comme jamais héros n'a été accueilli dans son pays. C'est lui qui nous conviait à renoncer à certaines garanties territoriales, en disant que nous aurions l'alliance des Etats-Unis, et beaucoup mieux: la S.D.N.

Mais il est arrivé que, quand il est revenu dans son pays, il a trouvé l'opinion publique dressée contre sa politique et le Sénat américain a refusé d'approuver le traité de Versailles. En France, on ignorait qu'il y avait un Sénat américain, chargé d'approuver les traités. Wilson a été profondément ému; il était le grand homme et il est tombé de son haut; il a été malade; le secrétaire d'Etat Lansing a réuni ses collègues, les autres secrétaires d'Etat pour délibérer sur les affaires de l'Etat. Wilson est sorti de sa fatigue cérébrale pour le révoquer, pour le motif qu'il avait essayé de transporter ailleurs que dans la personne du président des Etats-Unis le centre du gouvernement. Le président des Etats-Unis c'est le centre du gouvernement.

Les ministres aux Etats-Unis

Le président des Etats-Unis réunit ses ministres pour causer des affaires publiques. On délibère sur une question; tous les ministres votent "Non"; le président des Etats-Unis clôt cette délibération par la parole historique : "Sept non, un oui, les oui l'emportent;" c'était son oui, c'était lui le maître. Voilà le système des Etats-Unis, pas de conseil.

Ces ministres ne peuvent pas être pris dans le parlement, on ne peut pas être à la fois ministre et membre du Sénat ou de la chambre des représentants.

3°- Beaucoup plus fort: les ministres ne peuvent pas entrer au Sénat ou à la Chambre des représentants. Evidemment, les ministres peuvent voir ce qui se dit, mais ils sont dans une tribune, pour employer l'expression française - ce n'est pas tout à fait exact, parce qu'il y a l'enceinte parlementaire, avec un promenoir tout autour, les ministres peuvent entrer dans le promenoir, mais ils ne sont pas parmi les fauteuils d'orchestre.

Source : BIU Cujas

D'autre part, le président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois; il n'a pas l'initiative du budget, ce qui n'empêche que perpétuellement il envoie des messages. Ces jours-ci, il a envoyé au Congrès un message aimable, disant qu'on ne pouvait pas s'en sortir à moins de 15 milliards d'impôts nouveaux.

Le président des Etats-Unis, contrairement à toutes ces règles qui viennent d'être données, porte lui-même ses messages au Congrès et les lit. Quelquefois, dans ces messages, il parle avec toute l'autorité que lui donne sa qualité d'élu du peuple américain et même dans une large indépendance à l'égard des Chambres devant lesquelles il parle.

Par conséquent, les ministres n'ayant pas de rapports avec les Chambres ne sont pas responsables devant les Chambres; ils sont simplement responsables devant le président des Etats-Unis.

Le Sénat américain et les actes importants de la politique présidentielle

Il y a deux exceptions à ce système de la séparation des pouvoirs, deux exceptions considérables. Lorsque les Etats, les anciennes colonies entrèrent dans la Confédération américaine, mettons en 1787, quoiqu'il y ait eu auparavant des fusions, elles redoutèrent d'être absorbées dans l'unité nouvelle et c'est pour conserver leur indépendance et leur personnalité qu'elles firent poser la règle que chaque Etat, quelle que soit son importance, serait représenté au Sénat par deux sénateurs. Par conséquent, nous avons un Sénat, qui est la chambre de l'égalité des Etats. C'est donc aussi la Chambre de leur indépendance et, afin d'assurer cette indépendance il fut décidé que les actes les plus graves ne pourraient être faits qu'avec le concours, non point du congrès, non point des deux Chambres du Congrès: Sénat et Chambre des Représentants, mais par le concours du seul Sénat, et quand Tocqueville pénétra au Sénat, il eut l'impression de se trouver devant une assemblée de rois: ils étaient peu nombreux; ils étaient alors une quarantaine et c'étaient des personnages extrêmement importants.

Donc voilà une atteinte considérable à la séparation des pouvoirs, mais avec une physionomie particulière: les actes les plus importants de la politique présidentielle, les actes juridiques ne peuvent être faits qu'avec l'approbation du Sénat. S'il s'agit de nommer un membre à la Cour suprême des Etats-Unis, s'il s'agit de nommer un ambassadeur, s'il s'agit de nommer un ministre plénipotentiaire, c'est à-dire s'il s'agit de nommer les hauts personnages administratifs des Etats-Unis, il faut que la nomination soit faite avec l'approbation du Sénat, statuant

Source : BIU Cujas

à la majorité des deux tiers. S'il s'agit d'un traité international, le traité international est fait par le président seul, mais il doit être approuvé par le Sénat des Etats-Unis, non point par le Congrès, la Chambre des Représentants n'a rien à y voir. C'est pourquoi on parle très souvent dans les journaux du président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, c'est un personnage extrêmement important aux Etats-Unis, C'est ainsi que le traité de Versailles, solennellement délibéré en France, signé par le président des Etats-Unis, a été renversé par la commission des affaires étrangères du Sénat et ensuite par le Sénat lui-même. Il faut bien comprendre l'importance de cette règle.

Pendant longtemps, nous avons été en admiration devant le gouvernement présidentiel; cela commence de baisser un peu. Naturellement, le gouvernement d'un homme vaut ce que vaut l'homme, puis ce que les circonstances permettent à l'homme de faire. Il a paru, il y a trois ou quatre ans, un livre américain intitulé: "Le Manège", c'est-à-dire le jeu de foire de Washington où l'on indique toutes les difficultés, qui naissent de cette importance donnée à un seul homme dans le gouvernement d'un pays. Au cours de ces dernières années, nous venons d'assister à une sorte de dictature: le président Roosevelt s'est fait entourer de ce que l'on appelait le "Brain Trust" le "Trust des cerveaux"; on voit les résultats qu'il a obtenus.

Le régime parlementaire

Qu'est-ce que le régime parlementaire? C'est un système de séparation des pouvoirs équilibrés, indépendants et collaborants, c'est un système de collaboration des pouvoirs.

Ses éléments essentiels

Quels sont les éléments essentiels du régime parlementaire? C'est un système dans lequel le pouvoir exécutif est représenté par un chef d'Etat ayant un certain caractère de stabilité et de permanence, assisté d'un conseil des ministres, ayant à sa tête un personnage, que l'on appelle le chef du gouvernement, chef du gouvernement responsable devant le Parlement qui, pour le bon fonctionnement du régime, suppose la division en deux Chambres.

La responsabilité politique des ministres

Quel est donc l'essentiel du régime parlementaire? C'est la responsabilité politique des ministres. Qu'est-ce que la responsabilité politique des ministres? C'est la sanction du contrôle que les Chambres exercent sur le gouvernement. Par conséquent, dans le régime parlementaire, les Chambres ont une attribution spéciale, qui est le contrôle du gouvernement.

Sous le Premier et sous le Second Empire, les

Source : BIU Cujas

Chambres n'avaient pas le contrôle du Gouvernement et c'est pourquoi , sous le Premier et sous le Second Empire, nous n'avons aucun corps qui s'appelle Chambre des députés, nous n'avons aucun corps qui s'appelle Chambre des Représentants; nous avons simplement une assemblée, qui s'appelle Corps législatif. Qu'est-ce que cela veut dire: c'est que votre mission est de collaborer à l'élaboration des lois, mais vous n'avez pas le contrôle du gouvernement. Un jour que Napoléon était en Europe, à Berlin, à Moscou ou à Vienne - car il aimait les promenades militaires - l'Impératrice reçut une délégation du Corps législatif et elle dit qu'elle était heureuse de recevoir les représentants du peuple. Napoléon envoya immédiatement une dépêche rectificative au Moniteur : l'Impératrice a eu tort de qualifier les membres du Corps Législatif de représentants du peuple, le premier représentant du peuple, c'est l'Empereur; il y a ensuite le Sénat, le Conseil d'Etat, le Tribunat, et enfin, à un degré moindre, le Corps législatif. C'est une assemblée, qui est chargée de faire les lois.

Donc le contrôle du gouvernement par la Chambre, avec la sanction de la responsabilité politique, voilà l'essentiel du régime parlementaire.

Origine du régime parlementaire.

Qui a inventé le régime parlementaire? Personne; ce n'est pas une invention d'un cerveau professoral d'un cerveau de juriste; c'est le résultat de l'évolution historique de l'Angleterre. L'Angleterre est le pays des traditions extérieures, c'est le pays où l'on conserve les vieux flacons; mieux on y met des vins ou des liqueurs différentes, mais il y a toujours les mêmes étiquettes sur les mêmes vieux flacons seulement tout change. Le roi actuel de Grande Bretagne tient absolument le même langage que celui de Louis XIV; il dit: "mon peuple", ou "mes peuples" et il ne les gouverne pas. Il dit : "mon armée" et il ne la commande pas; il dit "ma marine" et il ne la dirige pas; il dit "mes ministres" et il n'en est pas le chef. Il fait tous les gestes de l'absolutisme, seulement il n'a aucune espèce de pouvoir: c'est le premier gentilhomme de l'Angleterre. L'Angleterre aime qu'il se conduise bien , qu'il ait une épouse fidèle, des enfants bien élevés...

La monarchie joue d'ailleurs un rôle extrêmement important; elle est le symbole de l'unité de l'Angleterre. Dans le vaste univers, il y a partout un sujet du roi d'Angleterre; si le roi d'Angleterre n'était plus là, on se demande quel serait le sentiment, qui unirait tous ses dominions à l'Angleterre; s'il

Source : BIU Cujas

y avait un jour un travailliste, le lendemain un conservateur, un autre jour, on se demande ce que serait le sentiment anglais. Le roi d'Angleterre c'est, comme le disait Mussolini: "L'image sainte, clouée à la porte de la maison", c'est un symbole.

Comment cela est-il arrivé? Nous avons ce régime depuis Jean Sans Terre, avec des formes différentes. Le roi a besoin d'argent (les rois ont toujours besoin d'argent, comme les Républiques), alors on convoque les représentants des contribuables pour leur dire: "Comment allez-vous nous donner de l'argent. La loi est encore en vigueur aujourd'hui; le roi demande, les Communes consentent, les Lords approuvent. On ne comprendrait pas que les Communes demandent une augmentation des dépenses: c'est le roi qui demande. Aussi lorsque le roi approuve une loi ordinaire, il écrit dessus en vieux français: "Le Roy le veult". Il y a des solennités, où un personnage prononce cette formule: "Le Roy le veult". Lorsqu'il s'agit d'une loi de finances, le roi écrit, ou bien le personnage qui représente le roi dit "Le Roy remercie ses bons sujets de leur bénévolance et ordonne qu'ainsi soit fait".

Donc le roi convoque les Chambres, et au cours des siècles les Chambres s'installent et disent : "Si vous voulez de l'argent, il faut nous respect Alors les Chambres créent toutes les garanties des libertés parlementaires.

Nous arrivons ainsi à l'avénement sur le trône d'Angleterre de la maison de Hanovre; c'est un prince allemand, il ignore complètement l'anglais, il est bien gêné en Angleterre. Est-ce qu'il va assister aux délibérations des conseils des ministres? Pourquoi? Il n'y comprend rien. C'est ainsi qu'entre dans la constitution anglaise la règle: Le roi n'assiste pas aux délibérations des ministres. Le Premier Ministre, après les délibérations des ministres, s'en va trouver le roi, et il lui rend compte des délibérations, dans un latin de cuisine (car ils ont appris tout de même le latin, mais en le prononçant à l'anglaise).

A ce roi, ignorant l'anglais, succède un autre roi, qui commence d'acquérir une célébrité bien établi par ses démêlés conjugaux avec une princesse allemande; puis arrive un roi aveugle; puis un roi qui passait sa vie au lit: on lui apportait les pièces à signer dans son lit. Toute cette série s'achève par l'avénement au trône d'une jeune fille; la reine Vic-

Source : BIU Cujas

toria, qui a connu tout le XIX° siècle, c'est l'époque victorienne.

Peu à peu, le pouvoir est passé, à la suite de ces circonstances, du roi aux ministres, appuyés par la Chambre des Communes et la Chambre des Lords.

Voilà l'origine du régime parlementaire, en très gros naturellement. Il faut remarquer que plus les rois étaient incapables, fous, alcooliques, paresseux, plus l'Angleterre était grande. Les Anglais ont eu de grands hommes d'Etat, et ils ont cette famille royale, à laquelle ils sont fortement attachés car nous avons en Europe des peuples qui sont dynastiques, qui incarnent leur sentiment national dans une famille. Si on va à La Haye, où la famille royale est une famille toute pleine de simplicité démocratique, quand la reine ou un membre de la famille royale circule dans les rues de la ville, on voit le moindre ouvrier soulever sa casquette et saluer avec une figure épanouie. Il ne faut pas nier ces choses-là, elles sont extrêmement puissantes.

Voilà comment s'est établi le régime parlementaire en Angleterre. On a beaucoup, en France, attaché d'importance au rôle du roi Edouard VII, dans la direction de la politique étrangère. Mais un de ses ministres a écrit ses mémoires (dont une partie a été reproduite dans le "Lisez-moi historique") ce ministre dit: Nous n'avons jamais entendu Edouard VII exprimer une opinion; quand il allait à Berlin, il voulait être acclamé par le gouvernement berlinois, son gouvernement l'envoyait à Paris, il allait à Paris, il était aimable. Il est évident que le dernier roi, lui, a marqué une sympathie particulière pour la France, mais avec une correction, avec une réserve, cette réserve qui caractérise le caractère anglais.

Le cabinet en Angleterre.

En Angleterre, nous avons certaines règles du régime parlementaire. Le cabinet, en Angleterre, est considéré comme une commission du parlement pour le gouvernement. Il en résulte que les ministres entrent dans la Chambre à laquelle ils appartiennent, mais dans cette chambre seule. Ils conservent leur qualité de lords, ils conservent leur qualité de membres de la Chambre des Communes; ils entrent aux Chambres, non point à raison de leur qualité de membre du cabinet, mais à raison de leur qualité de membre de ces Chambres.

Par conséquent, si nous avons, par exemple, un cabinet travailliste (il ne faut pas traduire socialiste, ça n'a rien de commun), si ce cabinet travailliste

Source : BIU Cujas

veut être représenté à la Chambre des Lords, il faut qu'il y ait des Lords dans le cabinet. Par conséquent, il faut trouver des Lords, qui veuillent consentir à devenir ministres travaillistes, et s'il n'y a pas de lords qui consentent à devenir ministres travaillistes, le gouvernement doit nommer des lords, qui seront ministres travaillistes. C'est ainsi que le Cabinet Mac Donald a nommé quelques lords, afin que le gouvernement ait des orateurs à la Chambre des Lords; seulement avec cette difficulté qu'il fallait que ces travaillistes consentent à porter un titre nobiliaire, à changer de nom, à abandonner le nom de leur père, puis dans les solennités à s'habiller en pairs, avec des culottes courtes, bas de soie, souliers à boucle d'or, chapeau à plume et habit doré. C'est ce qui a été fait pour Sydney Webb, qui est devenu le Vicomte Passefield.

le régime parlementaire en France.

Ce régime parlementaire, qui est ainsi né, en Angleterre, de l'histoire, qui n'a jamais été écrit, est passé en France en 1814. En 1814, est monté sur le trône de France le comte de Provence, qui a règné sous le nom de Louis XVIII, et dont on dit quelquefois que c'est le plus grand roi de France depuis LouisXIV. On est un peu surpris par cette affirmation; mais comme, en somme, depuis Louis XIV, il y avait eu Louis XV et Louis XVI, Louis XVIII était, en effet, le plus grand roi depuis Louis XIV.

Donc, en 1814, monte sur le trône de France le comte de Provence, frère de Louis XVI, le Dauphin étant mort au Temple. Il aura pour successeur, en 1824, Charles X, second frère de Louis XVI, le comte d'Artois et en 1830 la branche aînée est renversée et le prince d'Orléans, Louis-Philippe Ier, qui monte sur le trône.

Louis XVIII avait vécu en Angleterre pendant l'exil; on dit qu'il en résultait qu'il connaissait la constitution anglaise, c'est vrai, mais c'est une pensée qu'il ne faut pas exagérer, parce que, s'il faut en croire les Mémoires de ses collaborateurs de ce temps-là, il n'a rien su de ce qu'il y avait dans la Charte avant que la Charte soit publiée. Les membres de la commission, qui ont élaboré la Charte, ont voulu lui lire ce document, il leur a dit qu'il l'entendrait le lendemain, au moment de la séance royale, où on lirait la Charte. Ce qui prouve qu'il avait toutes les aptitudes nécessaires pour être un monarque parlementaire: L'élaboration des textes constitutionnels, il y a des jurisconsultes dont c'est le métier; l'armée, il y a des militaires; l'administration, il y aura de grands administrateurs, etc; moi je suis là pour

Source : BIU Cujas

incarner l'autorité, pour exercer un contrôle général très élevé. C'est le type même du monarque parlementaire.

La Charte de 1814, établie dans ces conditions, est, on peut dire mise noir sur blanc, c'est-à-dire écrite, la constitution anglaise. Nous ne pouvons pas dire : une nouvelle édition de la constitution anglaise puisque la constitution anglaise n'est pas écrite; il n'y a aucun texte en Angleterre, qui établisse les pouvoirs du roi; il n'y a rien, qui établisse les pouvoirs de la Chambre des Communes; il y a simplement une coutume cette coutume on l'écrit, on en fait la Charte de 1814. Il y a un roi comme en Angleterre; il y a une Chambre des députés, comme il y a en Angleterre une Chambre des communes; il y a une Chambre des Pairs, nommés par le roi et héréditaires, comme il y a en Angleterre une Chambre des Lords, nommés par le roi et héréditaires; il y a des ministres, qui sont responsables devant les Chambres comme en Angleterre.

Louis XVIII et le régime parlementaire.

Le régime parlementaire a été facilité sous la Restauration par la personnalité de Louis XVIII, personnalité extrêmement curieuse, et dont on peut indiquer rapidement les traits, qui ont rapport au régime parlementaire:

1° C'est un homme âgé; il y a 19 ans que son frère est mort, par conséquent il est lui-même à la fin de sa carrière et un peu détaché des affaires publiques.

2° C'est un homme malade, c'est un vieillard peu alerte, le peuple de Paris est surpris, lorsqu'il fait son entrée dans sa bonne ville, qu'il ne soit pas à cheval. L'ancien régime supposait le gouvernement à cheval. Les évêques, les papes se transportaient solennellement sur des mules. Le cheval sera encore, tout au cours du XIX° siècle, le signe du chef. Lorsqu'il y a des troubles dans Paris, M.Thiers, ministre de l'intérieur, est à cheval à côté de son préfet de police.

Or Louis XVIII est incapable de monter à cheval; il est même incapable de monter sur une mule. Alors on le met au fond d'une voiture. Il est incapable de mettre des bottes, alors on lui fabrique une espèce de chaussures : Ce sont des bottes de velours rouge, avec des bandes dorées. Puis on lui fait une espèce de costume de général et, une fois qu'il est assis, il ne manque pas de majesté. C'est un homme qui ne va pas être un gouvernant extrêmement actif.

Ajoutez que c'est un homme très cultivé, qui a le goût des belles lettres, qui lit Horace dans le texte. Il a, comme les anciens rois, le sens du favoritisme, plus que le sens du gouvernement. Il faut qu'il prenne un individu, qui n'est pas grand chose dans l'Etat et

Source : BIU Cujas

qu'il en fasse une personnalité influente par l'amitié qu'il lui montre.

Mais grand sentiment de la dignité royale, et surtout sentiment émouvant de la grandeur de la France et de la grandeur de la maison, qui régnait sur la France. Voilà ce qu'il faut voir. On sait dans quelles conditions il est arrivé à Paris: il y a le roi de Prusse, l'Empereur de Russie, l'Empereur d'Autriche, il y a Wellington, qui représente le roi d'Angleterre; ce sont eux qui ont ramené Louis XVIII en France; Quelle attitude va avoir Louis XVIII ? Une attitude empressée ? une attitude humiliée ? Pas du tout : il est le chef de la première maison du premier pays du monde. Cela jamais il ne l'a laissé oublier. Le Tsar vient le voir pour lui recommander des pairs, et il n'ose pas formuler sa recommandation. Et quand on passait une porte Louis XVIII venait le premier, puis les autres passaient ensuite. Grand sens de sa dignité, grand sens aussi de l'étiquette; pourvu qu'on ait l'air de penser que c'était lui qui gouvernait, cela lui suffisait. Mais plusieurs fois par jour il y avait un officier des gardes, qui pénétrait dans le cabinet et qui déclarait : "Rien de nouveau", Evidemment il n'y avait rien de nouveau.

Tous les détails de l'administration ne l'intéressaient pas. Il connaissait, d'autre part, le jeu du régime parlementaire. Si bien qu'un jour que les ministres l'accompagnaient à sa voiture, il leur dit : "Aujourd'hui c'est vous qui m'envoyez promener, mais le jour où vous n'aurez plus la majorité dans la Chambre, c'est moi qui vous enverrai promener." C'est là tout le régime parlementaire; par conséquent il le comprenait et le pratiquait.

Charles X

Charles X sera un roi tout différent, un roi gentilhomme, avec une certaine allure extérieure, mais M. de la Gorse, qui était profondément royaliste, a consacré des volumes très intéressants, remarquables à tous points de vue à Louis XVIII, à Charles X, à Louis Philippe. Lorsqu'il est arrivé à Charles X, malgré ses convictions royalistes, il n'a pas pu écrire que c'était un grand homme.

Le rôle des pétitions au début du régime parlementaire.

Comment était ce régime parlementaire ? C'était un régime parlementaire, dont la technique n'était pas établie. Les ministres sont responsables, mais comment va être mise en jeu cette responsabilité ? il n'y a pas de chambre des députés, il n'y a pas de question de confiance.

En France, les Chambres essaient de contrôler le gouvernement, d'abord avec les pétitions. Aujourd'hui, les pétitions n'ont aucune importance. Autrefois, quand un député voulait demander des explica-

Source : BIU Cujas

-tions au gouvernement, il invitait les gens, que l'affaire intéressait, à adresser une pétition. La pétition était examinée par la Chambre, un rapport était déposé et on discutait la conduite du gouvernement dans les actes objets de la pétition.

L'adresse en réponse au discours du trône.

L'adresse en réponse au discours du trône : à l'ouverture de chaque session, le roi prononçait un discours et les Chambres en répondant à ce discours, faisaient connaître leur opinion sur la politique générale du gouvernement.

Le budget et la loi des comptes.

A propos du budget, on examinait les besoins du gouvernement.

Et enfin la loi des comptes. Aujourd'hui, parmi les choses qui soulèvent le scandale, on peut dire, qui ne peuvent pas être comprises par les citoyens, il y a la manière, dont est rédigée et discutée la loi des comptes. Par exemple, ces jours-ci on a examiné la loi des comptes de 1921 dans les Chambres. On a examiné, c'est-à-dire on a voté. Comment peut-on s'intéresser à des comptes de 1921 ? C'est un travail archéologique, qui n'est pas de la compétence des Chambres. Alors on va à une séance de la Chambre, au début de la séance tous les députés parlent, entrent, sortent, le président est au fauteuil, coup de sonnette; on voit le président lire quelque chose, puis lorsqu'on voit l'Officiel le lendemain, on voit que la Chambre a voté les comptes de quatre, cinq, six années. La démocratie ne s'intéresse pas à ces comptes : Vous avez dépensé l'argent, il est dépensé, nous n'irons pas le rechercher.

Au contraire, régime censitaire : les Chambres sont composées de gros contribuables, élus par des contribuables importants; alors nous voulons savoir comment notre argent a été dépensé. Il y a des discussions à l'infini quelquefois, parce qu'on a payé trop cher pour faire venir un lion au Muséum d'Histoire naturelle; il y a eu toute une histoire pour la girafe.

Louis-Philippe.

Nous arrivons en 1830, où alors monte sur le trône le représentant de la branche d'Orléans, Louis Philippe Ier, prince d'Orléans, descendant d'un frère de Louis XIV. Sous la Monarchie de Juillet, le régime parlementaire continue et se précise dans sa technique; Les ministres ne sont pas satisfaits d'un témoignage muet de la confiance des Chambres, et alors ce sont les ministres, qui demandent le vote de motions, indiquant la confiance dans le gouvernement. Cette motion ce sera l'ordre du jour.

L'ordre du jour.

L'ordre du jour, c'est le menu intellectuel de la journée: De quelles questions allons-nous nous occuper? 1° le divorce, - 2° la réforme électorale, - 3° les gladiateurs de Drancy, etc...L'ordre du jour c'est la

Source : BIU Cujas

liste des questions que l'on va examiner. Alors pourquoi appellera-t-on cette motion : l'ordre du jour ? Parce que les Chambres disent : La Chambre, ayant confiance dans le gouvernement, passe à l'ordre du jour, c'est-à-dire qu'elle prend son ordre du jour et qu'elle prend la question qui vient après. On voit là une déformation curieuse des expressions.

Donc, c'est le gouvernement de la Monarchie de Juillet qui a demandé la motion, parce que c'étaient des motions de confiance mais si les Chambres peuvent voter des motions de confiance, elles sont naturellement appelées à voter des motions de défiance. Par conséquent le régime parlementaire s'accentue avec l'intervention du gouvernement.

Il faudrait indiquer le grand débat, qui s'est déroulé pendant toute la monarchie de Juillet, au sujet du rôle du roi dans le régime parlementaire, rôle du chef de l'Etat, question qui reste actuelle, si nous comparons le roi autoritaire et le président de la République française, parce que le président est le descendant de ces rois, dans des constitutions qui sont directement inspirées les unes des autres.

Louis Philippe était un homme, qui connaissait la vie et toutes ses difficultés. Il est jeune général de la Révolution dans les armées de la Révolution, et il combat à Jemmapes et à Valmy; il aimera même dans la suite rappeler qu'il était général de la Révolution. Pendant toute la Révolution, il y a eu des partisans du rétablissement du trône de France avec un Orléans, qui était considéré comme représentant une branche plus démocratique, plus libérale que la branche aînée.

Donc Louis Philippe a été lui-même dans la bataille, puis il s'est aperçu qu'il fallait qu'il s'en allât, autrement le même sort qu'à son père lui était réservé : son père avait été décapité, après avoir voté lui-même la mort de Louis XVI comme député à la Convention. Et quand Louis Philippe s'en va, il connait les difficultés du pain quotidien. Il se réfugie d'abord en Angleterre, puis en Suisse, où il vit comme il peut.

Au moment de la Restauration, Louis Philippe n'ose pas rentrer, car il se demande comment va l'accueillir Louis XVIII, il est en effet le fils de l'homme, qui a voté la mort de Louis XVI. Au bout d'un certain temps, il rentre cependant.

C'était un homme intelligent, cultivé, et qui ne voulait pas monter sur le trône simplement pour être un roi. Sa formule bourgeoise c'était :"Je veux mener mon fiacre", il voulait mener le fiacre de l'Etat. A cela s'opposait la doctrine de M.Thiers, doctrine que M.Thiers avait opposée à Charles X, qu'il essaiera

Source : BIU Cujas

de faire triompher sous la Monarchie de Juillet : "Le roi règne et ne gouverne pas". A cette thèse s'oppose la doctrine de Guizot : "Le trône n'est pas un fauteuil vide", il y a sur le trône une personne humaine, une personne qui a un jugement, qui a des idées, qui a des opinions, qui a le droit de les exprimer, à condition, ajoutait Guizot - et c'est là l'essentiel - à condition qu'il y ait un président du conseil, qui en prenne la responsabilité, et une majorité qui les approuve à la Chambre. M.Barthélémy adopte la doctrine de Guizot, c'est la plus rationnelle.

Voilà la grande controverse. Il y aurait beaucoup d'autres choses à indiquer : d'abord l'incertitude de ces partis bourgeois. Il fallait créer artificiellement des divisions; ils étaient à peu près d'accord; il y avait deux tendances, comme toujours, la résistance inspirée par Casimir Périer, au début, le mouvement incarné par Laffitte, résistance et mouvement, c'est comme cela que se divisent les assemblées de tous les pays. Mais naturellement les frontières étaient incertaines, de sorte que souvent le ministère prononce une dissolution pour savoir où est la majorité. Six dissolutions de la Chambre de I830 à I848. Par conséquent, on peut dire: une dissolution tous les trois ans en moyenne.

Ajoutez le système de corruption de Guizot. Guizot, le plus honnête homme du monde personnellement, figure sympathique, quand on l'approfondit, notamment maintenant avec la publication de sa correspondance (par M.Pontasse, Professeur au Lycée Janson de Sailly) Guizot pratique la corruption parlementaire, c'est-à-dire qu'il abuse de la règle de la compatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions publiques. Si un député à l'air d'être incertain, s'il menace d'être infidèle, Guizot lui donne aussitôt une fonction publique et lorsqu'on va voter, Guizot se tient au bas de la tribune et il regarde comment "ses" députés votent .

Constitution de I848; constitution mal établie : les ministres sont responsables, à la fois devant le chef de l'Etat, élu par le peuple lui-même, et devant l'Assemblée législative. Par conséquent, il y avait deux responsabilités, qui devaient se combattre; c'est cela qui aboutit au coup d'Etat du 2 Décembre I85I.

Le régime parlementaire à partir de la Constitution de I870 .

Constitution du I4 Janvier I852, disparition totale du régime parlementaire, qui s'installe de nouveau à partir de I860, par une série de réformes, qui aboutissent à la constitution de I870, qui est la dernière des constitutions impériales. l'Empereur cède. D'abord on pourra répondre par une adresse au discours ou trône; puis on pourra interpeller le

Source : BIU Cujas

gouvernement; puis le gouvernement entrera dans les Chambres, alors qu'auparavant le gouvernement était représenté par des conseillers d'Etat. Enfin, on arrive, en 1870, à une constitution, qui est soumise au peuple et qui est la copie, on peut dire, de la Charte de 1830.

Les hommes de la constitution de 1875 n'hésitent pas; ils étaient des survivants de la Monarchie de Juillet, ils étaient pénétrés des doctrines de la monarchie de Juillet, et sous l'influence des deux livres dont on a déjà parlé :"La France nouvelle" de Prévot-Paradol et les "Vues sur le gouvernement de la France" du duc Victor de Broglie, ils établissent le régime parlementaire en France : les ministres ont leur entrée dans l'une et dans l'autre Chambre, ils sont responsables.

Le gouvernement et le fonctionnement du régime parlementaire .

Le gouvernement est partagé en deux éléments .

1° Le gouvernement. Ce qu'il y a de plus remarquable dans le gouvernement de la France, c'est le partage du gouvernement en deux éléments, l'un stable, l'autre mouvant. Nous avons un chef de l'Etat et nous avons un chef du gouvernement. C'est un gouvernement à deux têtes, et en effet le régime parlementaire est essentiellement un gouvernement à deux têtes, un gouvernement bicéphale. Chef de l'Etat : le président de la République; Chef du gouvernement : le président du Conseil.

Un auteur anglais, Sidney Law, dans un livre sur le gouvernement de l'Angleterre, a remarqué cette dualité dans une page remarquable, où il décrit les deux cortèges : Voilà l'ouverture de la session; arrive dans un carrosse doré un personnage, dans un costume tout chamarré d'or, plumes blanches, etc. Tout le monde le salue, la foule acclame, il est entouré de cavaliers, chevaux piaffants, etc. Tout le monde regarde le roi.

Puis il y a un petit monsieur, qui arrive avec un chapeau rond, un melon, une cape. Il entre; personne ne fait attention à lui. Le maître de l'Angleterre, c'est le petit homme en chapeau rond, c'est le Premier Ministre. Tandis que le roi incarne simplement tout ce que l'autre fait.

C'est dans cette division qu'est l'essentiel du régime parlementaire. Il faut qu'il y ait quelqu'un, qui fasse les gestes du gouvernement, puis il faut qu'il y en ait un autre, qui tire les ficelles.

Mais, seconde observation, l'élément stable est individuel, c'est-à-dire que nous n'avons pas, comme

Source : BIU Cujas

en l'an III, un collège; nous avons un chef de l'Etat; c'est un homme et un seul. Jules Grévy, comme on l'a déjà indiqué, a commencé sa carrière politique en demandant devant la Constituante de 1848 qu'il n'y ait pas de chef de l'Etat. Il ne voulait pas qu'il y eut de président de la République. Mais ensuite, quand il sera à la présidence de la République, il s'y accrochera sans grandeur. Son amendement de 1848 consistait en ceci : que le gouvernement était confié à un homme, que choisissait l'Assemblée unique, l'Assemblée législative; cet homme était le président du conseil, et il était toujours responsable devant cette assemblée.

Nous avons donc un président de la République. 1° Comment est-il choisi ? Comment est-il nommé ? comment est-il désigné ?

La nomination du Président de la République

Deux systèmes se trouvaient théoriquement en présence devant l'assemblée nationale de 1871 à 1875: l'élection par le peuple, ou l'élection par les Chambres. Pas un seul instant l'assemblée nationale ne s'est arrêtée à l'idée de faire élire le président de la République par le peuple, parce que les hommes de l'Assemblée nationale étaient tous des anciens adversaires de l'Empire et que l'Empire était sorti de l'élection par le peuple. En 1848, nous avons une élection par le peuple; l'élection par le peuple a amené l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte; l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte a amené le régime de l'Empire, que les hommes de l'Assemblée nationale n'aimaient pas. Les gens de droit, étaient des libéraux, ils n'estimaient pas l'oppression de la pensée, qui avait pesé par le fait de l'Empire; ils avaient horreur du pouvoir personnel; et enfin le régime avait fini à Sedan et au désastre. Par conséquent, on ne l'aimait pas; pas un moment on ne s'y est attaché.

D'autre part, si on veut le régime parlementaire, - et ils étaient parlementaires - si on veut un chef de l'Etat à l'image du roi, comme Louis XVIII, il ne faut pas le faire élire par le peuple; il serait trop fort.

Le mode d'élection choisi dépend du rôle que l'on entend faire jouer au chef de l'Etat : si on veut lui donner un rôle d'arbitrage, de représentation, de tradition, il faut le faire élire par les Chambres. Si on veut lui donner un rôle extrêmement actif, un rôle de gouvernant, il faut le faire nommer par le peuple.

La constitution décide donc que le président de la République est élu par les deux Chambres, réunies en assemblée nationale à Versailles . C'est d'ailleurs le texte même de l'amendement Wallon.

L'élection par les Chambres a certains avantages,

Source : BIU Cujas

Avantages et inconvénients du choix par les chambres.

qui sont : la rapidité : "Le roi est mort, vive le roi", un président nouveau dans les trois jours; avantages qui sont aussi que les Chambres choisissent, en général, des hommes de tout repos, tandis que le peuple pourrait commettre des imprudences. On choisit des hommes d'expérience, on ne choisit pas des hommes dangereux.

Les inconvénients du choix par les Chambres sont ceux-ci: c'est que si on veut que le président de la République soit quelque chose, assure l'équilibre des pouvoirs, fasse contre poids à l'omnipotence des chambres, il ne faut pas le faire élire par les chambres, parce que si vous le faites élire par les chambres il sera retenu par la reconnaissance envers les chambres et, s'il veut être réélu, par l'espoir de la réélection. Aussi M. Barthélemy avait pensé faire élire le président de la République par le collège électoral du Sénat; nous n'aurions pas les inconvénients aperçus en 1848 et, d'autre part, nous aurions un chef de l'Etat, qui aurait une assiette un peu plus large que le président de la République élu par les Chambres.

Il est élu à la majorité absolue.

Le président de la République est élu à la majorité absolue. Voilà une règle, dont il faut connaître la portée. S'il s'agit du conseil municipal, du conseil général, du conseil d'arrondissement, de la Chambre des députés : au premier tour, la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des votants; au second tour est élu celui qui a plus de voix que son concurrent le plus favorisé. Au contraire, pour la majorité absolue, il faut avoir à soi tout seul plus de voix que son concurrent le plus favorisé.

Pour le Sénat : trois tours de scrutin : premier et second tour, majorité absolue; troisième tour la majorité relative suffit.

Pour être président de la République : il faut être élu à la majorité absolue, et cela fait théoriquement autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour avoir plus de la moitié des suffrages exprimés.

Le nombre de tours nécessaires pour arriver à la majorité absolue, on le voit fonctionner pour l'élection du pape. Il y a des tours et des tours. Le peuple romain regarde une cheminée, d'où il voit s'échapper une fumée : on brûle les bulletins, on va procéder à un autre tour de scrutin. L'institution du Conclave est liée à cette règle de la majorité, parce qu'autrefois les cardinaux, qui venaient de tous les coins du monde, trouvaient qu'un séjour à Rome n'était pas désagréable; on faisait un tour aujourd'hui, un autre tour huit jours après; alors le vote durait à l'infini. On a alors imaginé le conclave : on les met sous clef

jusqu'à ce qu'ils aient fait un pape.

Nous ne mettons pas sous clef les députés et les sénateurs, lorsqu'ils élisent un président de la République. Il n'y a jamais eu en France plus de deux tours de scrutin et en général l'élection est préparée; avant d'aller à Versailles officiellement élire le président de la République, on fait un "galop d'essai" au Sénat, dans l'ancienne chapelle du Sénat; tous les députés et les sénateurs vont voter pour un candidat; alors on sait quel est le candidat qu'on élira à Versailles.

En 1924, le parti triomphant aux élections avait imaginé de faire cette consultation à lui tout seul. On avait laissé les autres partis de côté. Ils n'étaient engagés par rien. Alors, à une immense majorité, les gens qui avaient été au Sénat ont désigné M. Painlevé, ceux qui avaient été laissés dehors ont désigné M. Doumergue, et comme il faut toujours compter sur les traîtres, M. Doumergue a été élu. Cela explique qu'il y ait si peu de tours de scrutin; on y va avec les bulletins préparés.

Donc l'élection à la majorité absolue. On dit même: à la majorité absolue des membres composant l'assemblée nationale. Alors on se demande si c'est la majorité absolue de ceux qui pourraient faire partie de l'assemblée nationale ou bien si c'est simplement la majorité absolue des votants. La question n'a pas d'intérêt jusqu'ici.

Il est élu pour sept ans.

Pour combien de temps le président de la République est-il élu ? Il est élu pour sept ans . Pourquoi cette durée de sept ans ? Parce qu'il faut bien donner une durée. C'est la première fois que nous voyons cette durée de sept ans dans les constitutions. Sept, parce que c'est un joli chiffre, depuis la plus haute antiquité : le chandelier à 7 branches, les 7 jours de la semaine, les 7 péchés capitaux, les 7 principaux métaux, les 7 sages du monde antique, les 7 merveilles du monde antique, les 7 sacrements...c'est un chiffre fatidique.

Le président de la République en 1848 était élu pour quatre ans. En faisant élire le président de la République pour 7 ans, en 1875, on innovait. Mais 7 ans c'est un chiffre, qui était déjà fixé dans la loi du Septennat de Novembre 1873. Pourquoi alors avait on fait un septennat ? Mac Mahon avait été élu le 24 Mai 1873 par l'assemblée nationale, en remplacement de M. Thiers. M. Thiers était élu pour la durée de l'assemblée nationale, mais il pouvait être renvoyé par l'assemblée nationale. Au mois de Novembre 1873 on a, avec le maréchal de Mac Mahon, un président de tout repos, un homme dont on est sûr qu'il restera fidèle aux directives qui lui seront données par les organes

Source : BIU Cujas

chargés de le faire.

D'autre part, le Comte de Chambord ne veut rien entendre, ni comprendre. Il ne veut pas abdiquer en faveur de la branche d'Orléans, mais il ne veut pas accepter de conditions raisonnables pour remonter sur le trône de France, il ne veut pas être nommé par la constitution, il ne veut pas être nommé par l'assemblée nationale, il ne veut pas le drapeau tricolore, il veut le drapeau blanc, il veut remonter sur son trône comme Louis XVIII, il veut être un roi de droit divin. Or Louis XVIII a été ramené par des rois, qui le font rentrer, tandis que le comte de Chambord, qui était en Autriche depuis 1830, veut remonter sur le trône de cette façon. Les gens de l'assemblée nationale, qui étaient des gens de bon sens, lui disent qu'ils vont l'amener sur le trône; mais lui ne veut pas être amené. Tout cela se concrétise dans l'abandon du drapeau tricolore pour le drapeau blanc à fleurs de lys.

L'assemblée est un peu découragée. Elle se dit : Nous allons lui laisser le temps de mourir ou de réfléchir; nous allons nous donner un répit; nous allons fixer la durée pendant laquelle le maréchal Mac Mahon sera le chef de l'Etat français. On lui offre dix ans. Mac Mahon dit : non, la durée de sept ans parait plus en accord avec la durée des forces que je crois pouvoir consacrer encore à mon pays. Alors on a dit sept ans.

Quand la constitution de 1875 a été votée, le président de la République était Mac Mahon, qui sera président de la République jusqu'en 1879. On a dit : Mac Mahon était pour sept ans, nous allons mettre sept ans.

Les sept ans sont personnels.

Quelle différence y a-t-il entre ces sept ans d'un président de la République et les neuf ans d'un sénateur ? Les sept ans sont personnels, c'est-à-dire que si le président de la République vient à mourir au cours des sept ans, le successeur est élu lui-même pour sept ans. Au contraire, si un sénateur vient à mourir au cours de ses neuf ans, son successeur achève le mandat de 9 ans de son prédécesseur. Il fera six ans, il fera cinq ans, il fera trois ans, etc.

Comment cessent les fonctions du Président de la République.

Comment cessent les fonctions du président de la République ? 1° Décès - 2° Démission. La démission est donnée par un message adressé aux Chambres. On considère que la démission est un acte personnel de l'homme qui occupe la première magistrature et il en résulte que le message de démission n'est pas contresigné. Il n'y a pas de contre-seing de ministre au message de démission.

La démission devrait être un mode tout à fait exceptionnel de fin du mandat présidentiel.

Source : BIU Cujas

Cependant nous avons plusieurs exemples de démission :

1° Jules Grévy, qui avait été réélu et qui fut obligé de donner sa démission à la suite du scandale de son gendre Wilson, qui vendait des décorations au palais de l'Elysée.

2° Démission de Casimir Périer, dégoûté de son impuissance dans la cage dorée de l'Elysée, dégoûté des attaques immondes de la presse contre lui. Il était là, il ne pouvait pas répondre, il frémissait et il n'était pas défendu par ses ministres. Dégoûté aussi par l'attitude de ses ministres, qui ne lui disaient rien. Il apprenait les affaires publiques par la lecture du Temps; il en souffrait et il a donné sa démission .

3° Démission d'Alexandre Millerand, au lendemain des élections de 1924 . Les motifs étaient une tendance à la politique personnelle, il avait exprimé des idées, au discours de Bataclan; ces idées n'étaient pas exactement sur le même ton que les idées exprimées quelques années auparavant au discours de Saint Mandé. M. Alexandre Millerand appartenait au parti d'extrême gauche; il fut élu comme radical en 1886; puis il a appartenu au parti réformiste; il en résultait que les socialistes lui en voulaient . Le parti triomphant aux élections de 1924 exige la démission de Millerand et organise à cette fin la grève des ministres. Aucun membre de la majorité ne pourra accepter un ministère des mains de M. Alexandre Millerand. M. Alexandre Millerand, dans ces conditions, fut obligé de donner sa démission; C'est une démission imposée par les Chambres, contraire à l'esprit de la constitution. Le président de la République est élu pour sept ans par les Chambres et rien ne doit le faire sortir de la présidence de la République, hors sa mort et sa volonté.

Réunion du Congrès pour l'élection du président.

Comment est réuni le congrès pour l'élection du successeur ? On l'a déjà indiqué à propos du système des sessions: si le président de la République vient à abandonner subitement son mandat pour un motif quelconque, il est procédé à la désignation de son successeur immédiatement. Pratiquement, on estime que l'adverse est satisfait si, dans les trois jours après la vacance de la présidence, le successeur est désigné.

Si on arrive à l'expiration normale du mandat de sept ans, il y a deux règles :

1° Un mois avant l'expiration des sept ans, le président de la République à le devoir de convoquer le Congrès. S'il ne remplit pas ce devoir, le Congrès se réunit de plein droit quinze jours avant la fin du mandat.

L'intérim de la présidence.

Comment est incarné le pouvoir exécutif pendant la vacance inévitable de la présidence de la République?

Source : BIU Cujas

Nous avons trois ou quatre jours, où il n'y a pas de président de la République : qui remplit les fonctions de président de la République ?

Dans la constitution de 1848, il y avait un vice-président, qui remplaçait le président de la République. Dans la constitution des Etats-Unis, il y a un vice-président, qui succède au président de la République de plein droit, pour finir les quatre ans du président des Etats-Unis, au cas où la présidence deviendrait subitement vacante.

En France, d'après la constitution de 1875, l'intérim est rempli, non pas, comme on l'a dit trop souvent, par le président du conseil, l'intérim est rempli par le conseil des ministres.

Nous avons, à titre évidemment transitoire, le système collégial. C'est un collège, qui est à la tête de l'Etat. Par conséquent, s'il y avait à prendre un décret, s'il y avait à prendre une décision quelconque, elle devrait être prise au nom du conseil des ministres, et avec la signature du conseil des ministres.

Incompatibilité de la présidence avec tout mandat électif.

Il y a une règle, qui est une règle non écrite de la constitution : c'est l'incompatibilité de la présidence de la République avec tout autre mandat électif. Le président de la République ne peut pas appartenir aux Chambres, ni au Sénat, ni à la Chambre des députés et, d'autre part, en vertu de cette règle non écrite, il abandonne les autres fonctions électives, notamment une mairie, un conseil général.

Le traitement du président de la République.

Quelle est la situation personnelle du président de la République ? Il a un traitement, traitement qui est fixé par la loi, ce qui est assez fâcheux, et qui est fixé par la loi annuelle du budget.

Sous la IIIe République, cette règle n'a pas présenté d'inconvénient; mais en 1848, Louis-Napoléon Bonaparte est monté à la présidence de la République, surchargé de dettes, qu'il avait contractées comme prétendant. Alors à chaque moment, il demandait des crédits à l'assemblée législative, l'assemblée législative discutait ces crédits, on lui disait : "On va vous payer ces dettes, puis nous n'en parlerons plus"; on lui payait ses dettes et il en reparlait. C'est ce qui a entraîné la rupture des relations pacifiques entre le président de la République et l'assemblée législative.

Ce traitement du président de la République se décomposait, avant la guerre, en trois éléments, qui subsistent encore aujourd'hui : il y a le traitement qui, avant la guerre, était de 600.000 Frs, les frais de représentations qui, avant la guerre étaient de 300.000 Frs, et les frais de maison qui, avant

Source : BIU Cujas

la guerre, étaient également de 300.000 Frs, ce qui fait I.200.000 Frs. Il faut dire que dans les frais de maison le président de la République paie les fonctionnaires de sa maison : son secrétaire général civil, son secrétaire général particulier, etc; c'est cela qui représente les frais de maison.

Aujourd'hui, l'ensemble de ces indemnités s'élève à 3.600.000 Frs, et sur son traitement de I.200.000 Frs le président de la République paie l'impôt cédulaire, qui est de IO % et l'impôt global sur le revenu, qui est de 36 % au-delà de 80.000 Frs. Par conséquent, le président de la République, à l'heure actuelle, est dans une situation gênée, il faut le dire parce que c'est la vérité.

On dit : aux Etats-Unis... D'abord, en ce qui concerne le président des Etats-Unis, il y a dans la plupart des études qui ont paru en France sur ce sujet des chiffres faux, attendu que les chiffres ont été doublés et qu'à l'heure actuelle le président des Etats-Unis a un traitement à peu près analogue à celui du président de la République.

Mais il y a cette différence : aux Etats-Unis, tous les frais du président lui sont payés. D'abord, lorsque M. Coolidge s'est installé à la Maison Blanche, il y a eu pour environ 4 millions de réparations. Puis, on lui paie tout son personnel, on lui paie tous les frais de sa maison, ses automobiles, son yacht etc; on lui paie tous ses secrétaires, ses domestiques, etc. Tandis que le Président de la République doit payer tout cela.

Il y a un livre de droit constitutionnel illustré (qu'on peut consulter à la bibliothèque de la Faculté de droit), dans lequel on représente le président des Etats-Unis à la tribune du Congrès, le président des Etats-Unis signant un décret, les juges de la Cour suprême, la Maison Blanche, les tribunaux, les institutions d'assistance, etc. Là on voit la situation réelle du président des Etats-Unis; on lui paie tout cela; il est dans une situation infiniment plus avantageuse que le président de la République française.

Le président de la République française est, en outre, logé au Palais de l'Elysée; il a la jouissance de certains palais nationaux, et notamment des palais, où il passe ses étés. Il est grand maître de la légion d'Honneur; il est protégé d'une façon spéciale, théoriquement, contre les attaques de la presse. Lorsqu'il s'agit de punir les délits contre les personnes, il y a le délit d'injure, le délit de diffamation, le délit d'outrage. Pour le chef de l'Etat, il y a le délit d'offense, qui est quelque chose de beaucoup moins grave que l'injure, que l'outrage ou la diffa-

Source : BIU Cujas

mation. On a cité le cas de Mac Mahon et de la vieille plaisanterie, qui consistait, en le représentant à cheval sur une image d'Epinal, à mettre au bas une légende :"Le cheval a l'air intelligent, ma foi ". On poursuivait ces gens-là pour délit d'offense. Puis on s'est aperçu que toutes ces poursuites de presse ne correspondaient absolument à rien.

L'irresponsabilité du président de la République.

Ce qui est plus grave, c'est ceci : c'est que le président de la République est irresponsable. La responsabilité de tous les agents du gouvernement, à tous les degrés, est un des principes essentiels de la République; il faut que chacun soit responsable de ses actes, c'est le principe de la démocratie.

Mais nous avons une vieille tradition de la monarchie française et aussi, surtout, dans l'espèce, la tradition de la monarchie anglaise :"Le roi ne peut mal faire"; le roi ne peut faire le mal, disent les Anglais. Et un commentateur des institutions politiques de l'Angleterre a pris cet exemple : si la reine tue de sa main un de ses ministres, on pourra peut-être trouver la responsabilité dans la personne du Premier Ministre; mais si le roi tue de sa main le Premier Ministre, alors il n'y a plus de responsable : le roi ne peut mal faire et on ne peut s'en prendre à personne.

Voilà l'ancienne théorie de l'irresponsabilité, principe de l'inviolabilité royale. Cette théorie de l'irresponsabilité du roi a été étendue dans le droit anglais et dans le droit américain à l'Etat lui-même, de sorte que l'Etat est absolument irresponsable de ses actes. Au contraire, en France, nous avons le système de la responsabilité de la puissance publique.

Lorsque les hommes de l'assemblée nationale ont examiné la constitution de I875, ils ont décidé de faire une constitution à l'image de la constitution anglaise, à travers les Chartes de I8I4 et de I830; et, voulant faire le régime parlementaire, il fallait faire cette séparation dans le pouvoir exécutif entre un élément permanent, donc irresponsable, et un élement variable, responsable. L'élement permanent irresponsable c'est le chef de l'Etat, qui est véritablement, à l'image du roi - c'est pour cela qu'on a pu accuser la constitution de I875 d'être d'esprit monarchique, - assisté d'un ministère perpétuellement responsable.

Le président de la République est irresponsable : pourquoi ? pour quels actes ? Pour les actes de sa fonction, et pour tous les actes de sa fonction, c'est-à-dire qu'on ne peut jamais s'en prendre au président de la République pour une erreur dans le gouvernement, même pour un décret signé du président de la République.

M. Barthélemy a vu jouer cette irresponsabilité

Source : BIU Cujas

du président de la République, lorsqu'il a vu M. Poincaré, recevant un certain nombre de personnes et disant : "Ce projet sur la fortune acquise est de la folie pure"; à ce moment-là, M. Poincaré était encore président de la République, mais il avait été élu sénateur; il a ajouté :"et si vous ne combattez pas ce projet, moi je me chargerai de le combattre". Or le projet était signé Poincaré. On voit là l'irresponsabilité du président de la République.

Donc on ne peut pas s'en prendre au président de la République, on ne peut pas invoquer l'autorité du président de la République dans les débats parlementaires. Un jour au Sénat, lorsqu'il s'agissait de la discussion de la loi militaire et de la réduction du service militaire, un orateur observa que si la loi était votée, le président de la République devrait user de son droit constitutionnel de s'opposer à la promulgation de la loi, et le président du Sénat fit remarquer qu'on n'avait pas le droit de parler du président de la République dans les débats parlementaires. Par conséquent, le président de la République est hors de la discussion.

Dans une histoire de la Révolution de 1848, on montre Louis-Philippe sortant du Palais des Tuileries, traversant la foule, et un ouvrier, parmi les révolutionnaires, disant :"Pourquoi s'en va-t-il ? on ne lui veut pas de mal". Par conséquent la lutte a été toujours contre les ministres, contre les gouvernants, elle ne monte pas jusqu'au chef de l'Etat parlementaire.

Cette irresponsabilité n'est pas absolue.

Maintenant cette irresponsabilité n'est pas absolue. 1° La constitution dit : Il est irresponsable dans l'exercice de ses fonctions, sauf le cas de haute trahison. La haute trahison n'est pas définie comme telle dans la constitution, mais il y a dans le C.Pén. toute une série d'infractions, qui peuvent être considérées comme la haute trahison, par exemple, la trahison envers l'étranger, la trahison envers le régime, etc .

La haute trahison .

D'autre part, on estime que si un président de la République commettait des fautes extrêmement graves, il pourrait être mis en accusation par la Chambre des députés devant le Sénat, car la constitution ajoute : sauf le cas de haute trahison, en ce cas il est jugé par le Sénat. Si le président de la République commet cet acte grave qu'est la haute trahison, il est mis en accusation par la Chambre des députés et jugé par le Sénat.

C'est là une institution, qui nous vient d'Angleterre; d'Angleterre, elle est passée aux Etats-Unis, et des Etats-Unis et d'Angleterre, elle est venue en Franc

Source : BIU Cujas

La représentation souveraine de la nation, chambre populaire et seconde chambre, est considérée comme exprimant la volonté de la nation, devant laquelle le chef de l'Etat, même parlementaire, même irresponsable doit s'incliner.

Il reste alors l'autre question : on a dit : le président de la République est irresponsable dans l'exercice de ses fonctions. On prend un cas absurde, qui est tout proche de l'histoire : M. Jules Grévy avait auprès de lui, au Palais de l'Elysée, un personnage surprenant, légendaire, qui s'appelait Wilson. Ce Wilson était son gendre; il appartenait à une famille extrêmement riche, puisqu'il était propriétaire du château de Chenonceaux. Il avait été député du Corps législatif du Second Empire, il avait été même élu en répandant l'argent à pleines poignées; il avait installé dans son parc de Chenonceaux un ballon captif et il y faisait monter tous les électeurs successivement; à ce moment-là c'était une innovation.

Ce Wilson avait installé à l'Elysée une véritable boutique de décorations; il vendait la légion d'honneur au mètre courant. Il avait un petit journal, qui s'appelait "La petite France", et chaque fois qu'on lui demandait un service quelconque il avait des lettres polycopiées, où il disait : "Le président de la République et moi nous avons pris bonne note de votre intervention, nous vous tiendrons au courant...etc". Puis il y avait un post-scriptum : "Nous vous recommandons l'abonnement à la Petite France". Cet abonnement variait entre 50 Frs et 50.000 Frs, suivant le service que l'on demandait. Si on avait des titres, la légion d'honneur ne coûtait que 25.000 Frs; même si on avait des titres et qu'on veuille la légion d'honneur tout de suite c'était 50.000 Frs. Si on n'avait pas de titre et qu'on veuille la légion d'honneur dans les six mois c'était 50.000 Frs.

Bref un scandale épouvantable; et tout cela sous le timbre rouge de l'Elysée. Car, à ce moment-là, les députés n'avaient pas la gratuité de la correspondance, mais le président de la République, un timbre à l'encre rouge, où il y a : "Présidence de la République" qui assure la gratuité. Toute la correspondance de Wilson sur ce commerce épouvantable était faite avec le timbre de la présidence de la République.

Supposons que Jules Grévy ait été au courant de ce commerce scandaleux, il était irresponsable, parce que c'était dans l'exercice de ses fonctions.

Mais supposons que le président de la République, conduisant lui-même son automobile, renverse un passant par imprudence, alors c'est un cas d'homicide par imprudence; il est responsable, parce qu'il n'est

pas dans l'exercice de ses fonctions. Supposons que le président de la République voie la lumière de son automobile s'éteindre et se voie alors dresser un procès verbal, le président de la République se verra dresser contravention comme un simple citoyen.

Seulement c'est très gênant parce que, d'après certaine interprétation, qu'on n'a pas à développer ici, le président de la République, même pour une contravention, devrait être jugé par le Sénat constitué en cour de justice, pour se voir attribuer 20 sous d'amende (qui feront 50 Frs, parce que dans notre absurde système judiciaire et fiscal, lorsqu'on est condamné à 20 sous d'amende et qu'on va chez le percepteur pour les payer c'est 50 Frs).

Rôle théorique et action effective du chef de l'Etat.

Quel est le rôle théorique et l'action effective du chef de l'Etat ? Rôle théorique : les constituants de I875 ont voulu que le président de la République fut un gouvernant, ce n'est pas douteux, ils ont voulu que le président de la République jouât un rôle dans l'Etat.

Ils lui ont rendu cette mission difficile, d'abord par son mode de recrutement : si on veut que le président de la République joue un rôle effectif, serve, par conséquent, de contre-poids aux Chambres, il faut le rendre indépendant des Chambres, et on ne le rend pas indépendant des Chambres, si on le fait élire par les Chambres.

Le second obstacle, c'est cette irresponsabilité, dont on parlait tout à l'heure. Dans un système d'éducation politique avancé, dans un peuple qui a le sentiment du gouvernement démocratique, l'autorité ne peut pas appartenir à un personnage irresponsable. Alors on devine le problème, on imagine le dialogue, qui va avoir lieu, lorsqu'une grave difficulté se présente entre le chef de l'Etat et ses ministres. Les ministres diront : "Pardon, de la décision qui va être prise, c'est nous qui aurons la responsabilité, par conséquent, la décision doit être inspirée par nous, l'autorité est là où est la responsabilité; au contraire vous, chef de l'Etat, vous n'êtes pas responsable, on ne vous reprochera rien, vous resterez en place, par conséquent c'est nous qui devons décider". L'irresponsabilité donc paralyse la présidence de la République.

Mais en outre, les circonstances ont rendu encore plus difficile au chef de l'Etat ce rôle de gouvernant. Ces circonstances sont d'abord Mac Mahon, ensuite Jules Grévy.

Le maréchal de Mac Mahon, au I6 mai I877, a usé des pouvoirs qui lui étaient confiés dans un esprit

Source : BIU Cujas

contraire aux tendances républicaines, c'est incontestable. M. Barthélemy a dit son opinion sur le I6 mai : ce fut une erreur au point de vue politique, ce fut un acte correct au point de vue constitutionnel. Mais il n'en reste pas moins que le chef de l'Etat, ayant exercé ses fonctions, a été vaincu, il a dû s'avouer vaincu. Gambetta lui avait dit, au moment de la campagne du I6 Mai I877 : "Lorsque le peuple souverain se sera prononcé, il faudra se soumettre ou se démettre". Mac Mahon a commencé de se soumettre et ensuite il s'est démis.

Depuis, si le président de la République songe à exercer les prérogatives, qui lui sont données par la constitution et notamment le droit de dissolution, on parle tout de suite de I6 Mai et de Mac Mahon, et le président de la République est immédiatement paralysé par ce précédent.

Lorsque Mac Mahon se fut démis, il fut remplacé par Jules Grévy et ici il y a les apparences et il y a les réalités, et ce sont les apparences qui ont nui. Lorsque Jules Grévy fut élu président de la République, il adressa aux Chambres un message de remerciement, dans lequel il déclara : "Je n'irai jamais contre la volonté nationale, exprimée par ses organes souverains" c'est-à-dire : je ne résisterai jamais à la Chambre. Voilà une abdication officielle du chef de l'Etat.

Il y a autre chose : Grévy a été un président de la République actif, tous les témoins s'accordent sur ce point; il a été un président de la République suivant de très près toutes les affaires nationales, et d'autre part il a exercé une influence sur ses ministres. D'abord, tant qu'il a pu il a repoussé Gambetta, il ne l'a pas appelé à la présidence du conseil, il a tout fait pour lui casser les reins au bout de quelques jours, car le grand ministère Gambetta a duré 72 jours. Mais dans les apparences, c'était une habileté de sa part, Grévy a toujours tenu à paraître ne jouer aucun rôle au conseil des ministres. Sa tactique, dès que la délibération commençait, était de s'endormir; il avait toutes les apparences de l'absence; puis quand tout le monde avait fini de parler, il se réveillait, démolissait tous les arguments qu'il croyait devoir démolir, et c'était son opinion qui, en général, l'emportait, parce qu'il avait la sagesse, la modération et le sens des affaires publiques. Seulement le public disait : "le dieu terme", "le roi soliveau", etc ;

Voilà ce qu'est Jules Grévy et Weiss, le fameux journaliste disait : "Le président de la République chasse le lapin et ne gouverne pas". cette tradition

Source : BIU Cujas

d'effacement s'est continuée.

D'autre part, comme on l'a indiqué plus haut, Jules Grévy est sorti diminué de la présidence de la République, parce qu'il en est sorti sans grandeur : Lorsqu'à éclaté le scandale Wilson, il devait s'en aller, incontestablement, le scandale s'étant produit dans sa maison, auprès de lui; il était âgé, il avait près de 80 ans, il n'a pas compris et il a prétendu plaider cette affaire, comme s'il s'agissait d'une affaire de mur mitoyen. Il a dit : "Je n'y suis pour rien; d'autre part, je me suis séparé de ma fille bien-aimée et de mon gendre chéri, puisque je les ai envoyés habiter l'hôtel de l'avenue d'Iéna, que j'avais acheté". De sorte qu'il a fallu que la Chambre se déclare en permanence, en attendant une communication du gouvernement; et cette communication du gouvernement c'était la démission de Grévy, qui était ainsi arrachée. De sorte que la présidence de la République a été encore diminuée.

A la suite de ce scandale, on a voulu mettre à l'Elysée la probité incarnée en la personne de M.Carnot. Ce n'était pas un homme très énergique; c'était Clémenceau, qui l'avait choisi, parce que c'était de lui qu'il avait le moins peur. De sorte que nous avons vu ce président de la République digne, présentable, qui a rempli honnêtement ses fonctions, mais qui ne les a pas relevées.

Voilà les causes, très rapidement dessinées, de l'effacement de la présidence de la République. Il y a eu un mauvais pli donné à la présidence par les premiers titulaires de la fonction. Cela ne veut pas dire que le président de la République, chef de l'Etat, n'ait pas encore un rôle à jouer dans la vie nationale.

Le rôle du président de la République dans la vie nationale.

Evidemment d'abord il incarne l'Etat, il incarne la permanence, il incarne la durée, et dans cette fonction il est quelque chose comme le roi d'Angleterre. On a cité cette parole, qui avait ridiculisé Félix Faure, et qui était cependant profonde : Félix Faure était un très bel homme, il avait des guêtres blanches, il était très élégant, il avait le goût du faste, il ne voulait pas que ses anciens camarades continuent à le tutoyer, parcequ'il ne voulait pas qu'on tutoie le chef de l'Etat: Un jour qu'on avait fait une démarche auprès de lui, il avait dit à ceux qui faisaient la démarche : "Que voulez-vous, moi je suis la reine d'Angleterre"; cela voulait dire : Je ne puis pas grand chose, je suis, si vous voulez, le premier des solliciteurs auprès des pouvoirs publics, qui sont les responsables.

Il désigne le chef du gouvernement.

Mais il reste deux attributions au président de la République, et qui ont leur importance :

Source : BIU Cujas

d'abord le président de la République désigne le chef du gouvernement; il choisit le président du conseil. On pourrait dire que si le président de la République choisit le président du conseil, le roi d'Angleterre aussi choisit le premier ministre. C'est vrai dans la forme extérieure, ce n'est pas vrai dans la réalité. En Angleterre il y a une organisation des partis et chaque parti a son chef. Il y a un homme, qui est à la tête de chaque parti, à la Chambre des Lords comme à la Chambre des Communes. Ce n'est pas un hémicycle comme notre Chambre des députés française, c'est une chambre rectangulaire; des deux côtés de la Chambre, un peu dans le fond, il y a des bancs sans table, de larges bancs de cuir; sur le parquet, en bas, la table du speaker, le président; devant le président une grande table sur laquelle, quand la Chambre fonctionne comme chambre, on pose la masse, une masse d'argent, qui représente la puissance de la Chambre des Lords, et quand la chambre est en commission, on prend cette masse et on la met sous la table; alors ce n'est plus la chambre des Communes. Les Anglais ont de ces croyances, de ces rites, de ces formalités. A droite, sur le premier banc, il y a le banc du gouvernement; là s'assoient les membres de la Chambre des Communes, qui sont membres du gouvernement. En bas, il y a le banc de l'opposition, immédiatement à la première place, à la gauche du président, il y a le chef de l'opposition. Lorsqu'il y a un changement de majorité, tous ces messieurs de la gauche se transportent sur la droite, et alors le premier, qui était à gauche, devient le premier à droite et il est le chef du gouvernement. Lorsque nous avons eu un gouvernement travailliste avec Mac Donald, tout le monde est passé à droite, c'est le banc du pouvoir.

Par conséquent, le roi n'a à peu près rien à faire; il choisit le chef du parti, qui a la majorité. On ne cite qu'un seul cas, pour la reine Victoria qui, au lieu de prendre le président du parti conservateur, a choisi le vice-président, parce qu'elle n'aimait pas le président; un point c'est tout. Par conséquent le rôle du roi d'Angleterre est un rôle mécanique, il n'a aucun arbitraire, aucune volonté, aucune liberté dans le choix du premier ministre.

Au contraire, en France, nous avons une poussière de partis, et encore c'est les flatter; et si par hasard nous avons une apparence de parti, on ignore quel en est le véritable chef. Il s'agit de choisir le président du conseil; le président de la République a alors un grand rôle à jouer : par la personnalité qu'il appelle à constituer le ministère, le choix du président de la République va déterminer, dans l'incer-

Source : BIU Cujas

-titude de nos partis, dans l'incertitude des frontières des partis entre eux, va déterminer la tendance politique, qui va l'emporter.

Par exemple M. Alexandre Millerand appelle à la présidence du conseil M. Poincaré, c'est un acte extrêmement important. Il ne faut pas croire que M. Alexandre Millerand avait la joie, dans le cœur, parce que naturellement il se disait :"Si moi, président de la République, je mets à la présidence du conseil un homme de la classe de M. Poincaré qu'est-ce que je serai, moi président de la République ?" mais il s'y est décidé et c'est une politique qui l'a emporté.

Lorsque dans la suite, au mois de Juillet 1926, le président de la République a appelé de nouveau M. Poincaré, c'était encore un acte décisif. Lorsqu'en pleine guerre, M. Poincaré appelait à la présidence du conseil M. Clémenceau, ça a été un acte décisif pour certaine politique.

Le président de la République repousse une personnalité, cette personnalité ne sera pas dans les personnages consulaires; au contraire il appelle une fois une personnalité, cette personnalité est aussitôt classée parmi les personnages du premier plan, qui peuvent à l'avenir être chef du gouvernement. Par conséquent, il y a un rôle très important du président de la République venant de l'incertitude des partis.

Il assiste au conseil des ministres.

En second lieu, le président de la République assiste au conseil des ministres. M. Barthélemy dit même qu'il préside le conseil des ministres, contrairement à ce que disent une quantité d'ouvrages, une quantité d'auteurs de manuels, qui ferment les yeux devant la réalité.

Les ministres, lorsqu'ils se réunissent à l'Elysée, sont convoqués par le chef de l'Etat, par le président de la République : "Le président de la République à Monsieur le président du conseil, Messieurs les Ministres et Messieurs les Sous-Secrétaires d'Etat...". Par conséquent, c'est le président de la République, qui invite les ministres, y compris le président du conseil, à se réunir à l'Elysée. Il s'assied au fauteuil du milieu et il dirige les débats.

Evidemment, en face de lui, il y a le président du conseil, qui a un rôle important.

Ce qui est vrai, c'est que le président de la République préside le conseil des ministres sans y prendre part avec voix délibérative, c'est-à-dire que si on vote, le président de la République ne vote pas. Louis-Philippe votait; Louis XVIII votait; le prési-

Source : BIU Cujas

-dent de la République ne vote pas. On vote quelquefois au conseil des ministres; lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un haut fonctionnaire à nommer : le président du conseil d'Etat ou le président de la Cour de Cassation; il y a plusieurs candidats, le conseil des ministres va voter. L'urne passe devant le président de la République, sans qu'il y mette un bulletin. Mais il fera connaître son opinion, son choix .

Il assiste donc à toutes les délibérations de tous les conseils des ministres. C'est lui qui tient la tradition, c'est lui qui sait comment les choses se sont passées à tel ou tel moment; car il n'est tenu à aucun procès-verbal des délibérations ministérielles. C'est une règle, qui date du temps de Louis-Philippe, et qui a été inspirée par l'exemple anglais. Au cours de l'histoire anglaise, il y a des ministres, qui ont été décapités à raison de l'opinion qu'ils avaient exprimée dans un conseil des ministres; alors les ministres ont jugé plus prudent de ne pas écrire leurs opinions.

Donc c'est le président de la République, qui a assisté aux délibérations, qui connait les traditions, qui connait les divers arguments; par conséquent il a, à ce point de vue une autorité particulière.

Il y a évidemment une autre fonction, dont l'efficacité dépend aussi de la personnalité du président de la République. Il y a des personnalités présidentielles, qui exercent une influence sur leurs ministres et M. Doumergue, lorsqu'il était président de la République, a été dans ce cas. Il y a eu des délibérations du conseil des ministres, où le débat s'est passé entre le ministère et le président de la République. Le président de la République, à la fin, l'a emporté. Par conséquent, ce n'est pas un rôle complètement nul.

D'autre part, rien dans l'Etat, rien d'important ne se fait sans la signature du président de la République. Par conséquent, il n'y a aucune force humaine, qui puisse contraindre le président de la République à signer quelque chose qu'il considèrerait comme dangereux pour la vie de l'Etat. Par conséquent, lorsque le président de la République dit au conseil des ministres :"Si vous décidez cela, moi je ne le signerai pas", le président de la République a une force particulière.

Nous savons peu de choses, d'autant mieux que ceux qui vivent ces heures-là ne pensent pas à l'analyse; ils ont trouvé une résistance du président de la République, ils ne font pas, comme nous avons à le faire ici, une doctrine des fonctions du président de la République. Par exemple, quand il y a trois ans M. Barthélemy se demandait, qui convoquait le conseil

Source : BIU Cujas

des ministres à l'Elysée, il a posé la question à un ministre, qui lui a répondu : "Ma foi, je n'en sais rien". Et c'est alors que M. Barthélemy s'est procuré une dépêche du président de la République, convoquant le président du conseil, les ministres et les Sous-Secrétaires d'Etat, qu'on a cité plus haut.

Le conseil de cabinet.

En Angleterre, le roi n'assiste pas aux délibérations ministérielles. Mais nous avons en France des délibérations ministérielles, auxquelles le président de la République n'assiste pas, c'est ce que l'on appelle le conseil de cabinet, tenu sous la présidence du président du conseil des ministres, soit dans l'hôtel ministériel, où le président du conseil exerce ses fonctions, soit maintenant à l'hôtel Mattignon, affecté spécialement à la présidence du conseil.

On demandait à un ministre quelle différence il y avait entre le conseil des ministres et le conseil de cabinet, il a répondu : "Le conseil de cabinet, c'est là où l'on fume, et le conseil des ministres, c'est là où on ne fume pas", parce qu'on ne fume pas en présence du président de la République. Mais, enfin il y a d'autres différences que nous allons examiner dans la suite. Les ministres, dans le régime parlementaire, qui est le nôtre, forment un cabinet, une autorité collective. Au contraire, dans le régime non parlementaire, les ministres n'ont que des fonctions individuelles et travaillent chacun isolément avec le chef de l'Etat. Donc la caractéristique du régime parlementaire, c'est que les ministres forment un conseil.

es titres divers des membres d'un cabinet.

Quels sont les titres divers des membres d'un cabinet ? Il est très difficile, pour un esprit non prévenu, de comprendre ce qu'est un ministère en Angleterre. Ce qui caractérise le ministère en Angleterre c'est le nombre énorme de ses membres et c'est ce nombre qui fait la solidité des gouvernements en Angleterre; vous avez soixante personnes, qui font partie du cabinet en Angleterre. Par conséquent, on voit l'extrême avantage : toutes les personnes qui, dans le parlement, peuvent avoir la prétention d'être ministres sont ministres. Or le danger, pour les ministères, viennent de ceux qui restent en dehors du gouvernement et qui, sur les bancs de la Chambre, aspirent à devenir ministres.

Mais, en Angleterre, il y a deux catégories, deux classes parmi ces ministres : il y a ceux qui font partie du cabinet : ministres faisant partie du cabinet, et ministres ne faisant pas partie du cabinet.

Alors les ministres ne faisant pas partie du cabinet

Source : BIU Cujas

IO

n'assistent pas aux délibérations ministérielles et par conséquent, ce sont comme des chefs de services administratifs, les gouvernants sont ceux qui font partie du cabinet.

Les ministres a portefeuille

En France, nous avons : I° les ministres à portefeuille, ce sont ceux que l'on met à la tête d'un département ministériel. Le nombre des départements ministériels doit, d'après une réforme votée en I92I, être fixé par la loi, mais c'est là une de ces dispositions, qui ne sont susceptibles d'aucune espèce d'application. Chaque fois qu'un ministère est constitué, le chef du gouvernement y met tous les ministres, dont il pense avoir besoin. De sorte que nous avons, tantôt des ministères très nombreux, tantôt au contraire des ministères concentrés. Mais depuis quelques années, nous arrivons au système des ministères nombreux; il y a une inflation ministérielle certaine. Sous la Restauration, sous la monarchie de Juillet, il y avait sept, huit ministres, maintenant on n'est pas surpris, lorsqu'on en voit vingt; mais les fonctions de l'Etat sont devenues infiniment plus complexes aujourd'hui que sous la monarchie de Juillet.

Donc nous avons les ministres à portefeuille, les ministres que l'on met à la tête d'un département ministériel : ministre de la guerre, ministre de la marine, ministre de la justice, etc .

Les ministres d'Etat.

La seconde qualité de ministres, ce sont les ministres sans portefeuille, que l'on appelle maintenant ministres d'Etat. Quelle est la fonction du ministre d'Etat ? Comment se manifeste l'activité du ministre d'Etat ? Quelle est sa compétence ? La fonction du ministre d'Etat est exclusivement de participer aux délibérations ministérielles; et c'est tout. Maintenant nous avons un ministre d'Etat, qui est en outre chargé de la Société des Nations, c'est quelque chose de particulier; on lui a donné une fonction. Mais dans les cabinets précédents, les ministres d'Etat n'avaient pas d'autre fonction que de participer aux délibérations du conseil des ministres. Par conséquent, on voit l'importance du conseil des ministres.

Alors pourquoi est-ce qu'on crée ces ministres d'Etat ? Uniquement pour faire de l'équilibre parlementaire. Dans le ministère Doumergue, nous mettons à la droite de M. Doumergue M. Tardieu, à sa gauche M. Herriot. Ils peuvent se promener, discourir, en attendant le prochain conseil des ministres : ils sont ministres d'Etat.

Il y a des pays où ce titre de ministre d'Etat existe. Par exemple, en Belgique, les anciens ministres sont ministres d'Etat, c'est-à-dire qu'on peut

Source : BIU Cujas

les appeler pour donner leur avis dans les délibérations ministérielles. Mais cela n'a rien de commun avec nos ministres d'Etat français.

Le ministre d'Etat ne nomme pas de fonctionnaires, il n'attribue pas de décorations; par conséquent il n'a pas le sentiment qu'il exerce le pouvoir de l'Etat; il a simplement un cabinet et quelques fonctionnaires, une automobile, etc.

Les Sous-Secrétaires d'Etat.

3ème élément du cabinet : les Sous-secrétaires d'Etat. On appelle d'abord l'attention sur cette expression : sous-secrétaire d'Etat; c'est une survivance de l'ancien régime. Dans l'ancien régime, les ministres s'appelaient secrétaires d'Etat, aujourd'hui, ils s'appellent ministres. On devrait donc dire : sous-ministres; mais cela sonnerait mal; sous-secrétaire d'Etat sonne infiniment mieux. Il n'y a pas d'autre explication.

Qu'est-ce que font les sous-secrétaires d'Etat ? Ils font ce qu'on leur dit de faire; ils sont chargés des attributions qu'on leur donne; quelquefois on ne leur en donne aucune, et M. Lefebre qui, après avoir été ministre de la guerre, avait été nommé sous-secrétaire d'Etat au ministère des Finances, est parti en claquant la porte et en expliquant dans un article du journal "Le Journal" qu'il n'aimait pas qu'on se moque de lui, qu'on lui avait donné une fonction, qui ne correspondait à rien et qu'il aimait mieux s'en aller.

Il y a des sous-secrétaires d'Etat, que l'on met à la tête d'un service : sous-secrétaire d'Etat aux Beaux Arts, à l'Education nationale ... Il y a des sous-secrétaires d'Etat, qui véritablement n'ont rien à faire; par exemple, au ministère de l'Agriculture, le ministre n'est pas accablé d'occupations; cependant on lui a donné un sous-secrétaire d'Etat : il inaugure, il coupe les rubans pour les inaugurations de ponts, de boulevards, etc.

Pourquoi des sous-secrétaires d'Etat ? Uniquement encore pour l'équilibre parlementaire, pour donner satisfaction à des partis. C'est la menue monnaie, avec laquelle on donne satisfaction à des partis, mais des hommes comme M. Tardieu, ou M. Herriot, pour les appeler dans un ministère, on ne va pas les nommer sous-secrétaires d'Etat, alors on les nomme ministres d'Etat.

Les sous-secrétaires d'Etat assistent-ils au conseil des ministres ? Ils y assistent, si on leur dit d'y assister. S'il y a, dans un ministère de vingt ministres, dix sous-secrétaires d'Etat, on leur dit de rester chez eux; s'il n'y en a qu'un on lui dit de venir.

Source : BIU Cujas

Les Commissaires .

Il y a eu enfin des commissaires. Si les sous-secrétaires d'Etat sont des demi-ministres, les commissaires sont des quarts de ministres. Seulement, il y a une double difficulté pour ces commissaires : I° C'est une fonction, qui n'est pas ministérielle, alors est-ce qu'on peut vous payer ? Alors incompatibilité des fonctions rémunérées sur les fonds de l'Etat. On ne les payait pas, on leur donnait de l'argent pour leurs frais.
2° : Est-ce qu'un Commissaire député pouvait assister aux séances du Sénat ? Non, Alors, quand il voulait aller aux séances du Sénat, on lui donnait le titre de commissaire du gouvernement, pour qu'il puisse entrer au Sénat.

Nous n'avons plus de ces fonctions aujourd'hui, ce n'est plus que de l'histoire.

Recrutement des Ministres

Nomination des Ministres

1°- Nomination des ministres. Juridiquement, les ministres sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat: le président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires, il commence donc par nommer les ministres. Voilà la doctrine. En fait, le président de la République désigne le président du Conseil, qui choisit ses collaborateurs, en général, sans consulter le président de la République, et le président du Conseil, lorsqu'il a composé son ministère, le présente au président de la République.

Ici l'exemple typique, classique, historique, est celui du "Grand Ministère": le ministère de Gambetta, Jules Grévy avait horreur de Gambetta; ils n'étaient pas du même monde, Jules Grévy était un grand bourgeois, Gambetta, au contraire, quelle qu'ait été son ascension, était le fils d'un petit épicier italien de Cahors. Jules Grévy fit tout ce qu'il pût pour écarter Gambetta du pouvoir, mais un jour, il dût l'appeler à la présidence du Conseil, l'enlever à la présidence de la Chambre. On attendait un ministère de personnalités, mais les personnalités, sachant que Jules Grévy était hostile à Gambetta se "défilèrent" pour employer le mot vulgaire mais consacré. De sorte que Gambetta dût recourir à des personnalités, qui étaient alors de second plan mais qui devaient jouer un rôle important dans la République notamment Waldeck Rousseau, Quand Gambette apporta la liste de son ministère à Jules Grévy, celui-ci prononça cette parole historique: C'est çà, votre grand ministère; et Paul Bert, aux cultes, c'est complet" et il signa.

Source : BIU Cujas

Voilà le rôle du président de la République dans la nomination des ministres: important pour la présidence du Conseil, pas important pour les autres ministères.

Révocation des ministres

Il révoque les ministres. C'est très exceptionnel, cette révocation. Nous en avons au cours de l'histoire un exemple certain: en 1824, le ministère de Villèle avait déposé devant les chambres un projet de conversion de la rente et Chateaubriand, membre de la Chambre des Pairs et ministre des affaires étrangères, faisait campagne contre la conversion des rentes et par conséquent contreson président du conseil. L'institution des ministres trahissant leur président du conseil n'est pas une invention moderne ou contemporaine, elle remonte aux premiers temps du régime parlementaire.

Chateaubriand arrivant un matin au ministère (au coin de la rue des Capucines et des boulevards) voit les huissiers un peu gênés, qui ne disent rien; il pénètre jusqu'à son cabinet et il trouva sur son bureau cette ordonnance de Louis XVIII: "Le sieur Vicomte de Villèle est chargé du Ministère des Affaires étrangères en remplacement du sieur Vicomte de Chateaubriand". De sorte que Chateaubriand, qui était allé jusqu'à son cabinet, dût sortir sous les regards attristés et peut-être un peu narquois des huissiers.

Il y a un second cas sous la Monarchie de Juillet, c'est le cas de Martin du Nord, qui était ministre de la Justice, Garde des Sceaux. Puis il y avait un autre personnage, qui s'appelait Nail, il était sous-secrétaire d'Etat: un jour un collègue fut nommé à sa place, il se trouva révoqué. Quelque temps après Clèmenceau formait son ministère, il fait appeler Nail et il lui dit: "On vous a refusé la Justice, je vous la donne", et il le nomma ministère de la Justice, Garde des Sceaux". Cela d'ailleurs donne une idée de la manière, dont souvent sont recrutés les ministères.

Tous les ministres sont théoriquement égaux entre eux

Y a-t-il, entre les ministres, une hiérarchie? Il y a un chef des ministres, cela évidemment, il y a le président du conseil et les autres ministres. Entre les ministres à portefeuille y a-t-il une hiérarchie? Juridiquement non; tous les ministres sont égaux entre eux, chacun à la tête de son département ministériel, et dans les délibérations ministérielles chacun a une voix comme les autres.

Il y a cependant une exception, confirmée juridiquement par la pratique, c'est la primauté du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Garde des Sceaux est vice-président du conseil des ministres. C'est lui qui

Source : BIU Cujas

remplace le président, quand le président est absent, et d'autre part lorsque le président du Conseil lit la déclaration ministérielle à la Chambre, c'est toujours le garde des Sceaux, qui lit la déclaration ministérielle au Sénat. Il y a donc une primauté juridique.

Maintenant, il y a des ministères plus ou moins recherchés, des ministères auxquels on attache plus ou moins de prix. Nous constatons d'abord une sorte de snobisme démocratique pour le ministère des affaires étrangères. Il est bien, il est beau, il est grand d'être ministre des affaires étrangères. On est en rapport direct avec les puissances du monde, or représente la France à l'étranger, on commande aux ambassadeurs, et il paraît plus reluisant de commander aux ambassadeurs qu'aux préfets. Au cours de ces dernières années, tous les hommes qui ont marqué ont voulu au moins passer par le ministère des affaires étrangères.

D'autre part, il y a cet avantage qu'il faut indiquer en passant, que le ministère des affaires étrangères permet la sensation du pouvoir, grâce aux fonds secrets. La sensation du pouvoir se donne par la nomination des fonctionnaires, leur révocation, les décorations, et la disposition d'argent. Le ministre des affaires étrangères est celui qui dispose de la plu grosse somme d'argent sans avoir à en rendre compte. Théoriquement, le président de la République reçoit cha que année un rapport du ministre des affaires étrangères sur les fonds secrets, mais il est de tradition que le président de la République, ayant reçu ce rapport, sous un pli cacheté, brûle immédiatement l'enveloppe sans l'ouvrir. Il faut que le ministère dispose librement de ses fonds. Ces fonds sont donnés au ministère des affaires étrangères, afin de servir la propagande française et la cause de la France à l'étranger.

Donc, 1°- le président du Conseil, 2°- le garde des Sceaux avec sa primauté juridique, 3°- Le ministre des affaires étrangères avec son éclat. Puis nous avons ce que l'on appelle les leviers de commande: ce sont les ministères, d'où l'on peut exercer une action politique.

Ce sont d'abord évidemment le ministère de l'Intérieur qui est le ministère de la politique; si le ministère de l'Intérieur n'est pas le ministère de la politique, on n'a qu'à le supprimer, il n'a plus rien à faire.

Ensuite le ministère des Travaux publics, à cause

Source : BIU Cujas

des nominations, à cause des cantonniers, qu'il fera nommer d'ailleurs par les préfets. Le ministère de la guerre. Le Ministère de l'Agriculture, à raison des subventions; le ministère de l'Agriculture n'est, dans la réalité des choses, qu'un ministère politique: on distribue des subventions aux collectivités protégées par les députés de la majorité ou par les députés auxquels on veut être agréable.

Alors, à la fin, il y a les petits ministères, menue monnaie, que l'on jette lorsque les postes de commande sont distribués, et dans ces petits ministères nous comptons, pas en tête, le ministère de l'Instruction publique. C'est un fait.

Recrutement des ministres Techniciens ou hommes d'Etat

Comment se recrutent les ministres ? Ici se pose la question: techniciens, ou hommes d'Etat (V. le livre, déjà un peu vieilli de Joseph Barthélemy, sous le titre: "Le problème de la compétence dans la démocratie Il s'agit de savoir s'il faut un ingénieur aux Travaux publics, un laboureur à l'Agriculture, un instituteur au Ministère de l'Instruction publique, un soldat à la guerre, un marin à la Marine, et un préfet ou agent de police à l'Intérieur.

Les Anglais ont toujours répondu: Non. En Angleterre, les secrétaires chargés de la guerre, ou chargés de la marine ne sont jamais un général ou un amiral. Et quant aux Ministère de l'Instruction publique, un auteur anglais, Sydney Law fait remarquer qu'on prend comme ministre de l'Instruction publique un homme qui n'a eu que des rapports très lointains avec les écoles, bien élevé, bien né, sachant lire et écrire, mais appartenant à un parti.

En France, nous avons eu très souvent un amiral à la Marine, un général à la Guerre. Nous avons fait d'autres tentatives, et notamment M. Alexandre Millerand a fait des tentatives, qui n'ont pas été très heureuses, de prendre des techniciens. Mais Charles X nomma ministre de la Marine le préfet de Bordeaux, le baron d'Haussez. Il ne l'avait pas choisi, parce qu'il y a de petits bateaux sur la Gironde, mais parce que c'était un bon préfet. Richelieu a été un grand homme d'Etat, peut-être le plus grand homme d'Etat de la France depuis des siècles et des siècles, peut-être le plus grand homme d'Etat du monde, et comme formation il avait la formation ecclésiastique. Il a été un grand homme d'Etat, il a été un grand ministre de la Marine.

Quelle est donc la qualité qu'il faut à l'homme d'Etat? Il lui faut les qualités de l'homme d'Etat, il faut l'intelligence, il faut l'autorité, il faut le courage et il faut la capacité de travailler, l'aptitude à travailler. C'est ce que l'on appelle le gouvernement par amateur.

Source : BIU Cujas

Un excellent artilleur, qui mènerait très bien son canon, ne serait pas forcément un très bon ministre de la Guerre. Lorsque Gambetta a prolongé la défense nationale, en 1870, il a pris pour organiser les armées un ingénieur, qui était M. de Freyssinet. Ce qu'il faut évidemment, ce sont des hommes d'intelligence et de caractère, non point des techniciens.

Le Conseil des Ministres

Les ministres forment un Conseil. Est-ce que la constitution parle du Conseil des Ministres? Oui, à plusieurs reprises et notamment les conseillers d'Etat sont nommés et révoqués par décret pris en Conseil des Ministres. D'autre part, on a dit plus haut qu'en cas de vacance de la présidence de la République, c'est le Conseil des Ministres, qui exerce le pouvoir exécutif. Par conséquent, la constitution parle du Conseil des ministres, mais c'est tout ce qu'elle nous en dit.

Qui entre dans le conseil des ministres? Ceux que le chef du gouvernement y appelle. D'abord évidemment tous les ministres à portefeuille, ensuite les ministres d'Etat qui, on l'a dit et on y insiste, n'ont pas d'autre fonction juridique que de participer au conseil des ministres. Et quant aux sous-secrétaires d'Etat, ils y vont ou ils n'y vont pas, suivant les décisions du président du Conseil. Lorsqu'il y a des affaires qu'a étudiées un sous-secrétaire d'Etat, on le fait venir; s'il n'y a qu'un sous-secrétaire d'Etat, il vient; s'il y en a plusieurs, ils n'assistent pas aux délibérations ministérielles.

La procédure du Conseil des Ministres

La procédure du conseil des Ministres se caractérise par ce fait qu'elle n'est écrite nulle part. Comme on l'a déjà indiqué, c'est une procédure essentiellement secrète. Il n'est pas tenu de compte-rendu des délibérations desconseils de ministfes; les ministres n'ont pas le droit de prendre des notes dans les délibérations des conseils des ministres.

Un jour que le maréchal Foch avait été appelé devant le conseil des ministres, pour examiner avec le conseil les conditions de la sécurité française, il avait amené le général Weygand, car le maréchal Foch pensait et le général Weygand exprimait la pensée du maréchal Foch. Or, le général Weygand s'assied à la chaise, qui lui est indiquée, il sort un bloc- notes, un crayon. On lui dit: Non, on ne prend pas de notes aux délibérations du conseil des ministres.

Il n'est pas tenu de procès-verbal du conseil des ministres. C'est une règle, qui ne va pas sans inconvénients, parce que chaque cabinet qui arrive se trouve devant une table absolument rase. Il ne sait pas ce qui

Source : BIU Cujas

s'est produit avant, il ne connaît pas les arguments, qui ont été échangés pour ou contre telle solution, dans un problème, qui vient de nouveau devant le conseil.

Le secret du Conseil des Ministres.

Pourquoi cette règle? On a indiqué que c'est une règle, qui a été prise au début de la Monarchie de Juillet: il ne serait pas tenu de procès-verbal du conseil des ministres, et il est de tradition de dire que c'est une règle, qui a été adoptée en Angleterre, parce qu'il y a des ministres, qui ont été décapités pour ce qu'ils avaient dit au conseil des Ministres. Alors on a décidé dans la suite que ce qui serait dit au conseil des Ministres serait tellement secret qu'il n'en resterait aucune trace et qu'on ne pourrait pas, par conséquent, le reprocher à ceux qui l'auraient dit.

Cette règle du secret du conseil des ministres va si loin qu'un ministre se considère comme lié par l'honneur à ne pas dire ce qui s'est dit au conseil des ministres. M. Louis Marin et M.Sarraut ont eu une discussion à la Chambre sur la politique du Gouvernement. Il y en a un, qui a dit à l'autre: Si vous m'y obligez, je serai amené à violer la règle républicaine du secret du conseil des ministres et à dire quelle a été votre attitude à toutes nos délibérations.

En Italie, du temps du régime parlementaire, il y avait un registre des délibérations du Conseil des ministres, tenu par le chef du gouvernement, c'est-à-dire le président du conseil était en possession du registre, il passait le registre à son successeur. C'était extrêmement intéressant, parce que, par exemple, il résulte de ce registre des délibérations du Conseil des ministres en Italie qu'un acte aussi grave que la Triple Alliance, c'est-à-dire l'alliance de l'Italie avec l'Autriche et l'Allemagne contre nous, de cette Triple Alliance il n'y a jamais eu aucune trace dans le registre du conseil des ministres; C'était le roi tout seul, qui avait fait cette Triple Alliance, les ministres, eux-mêmes , n'en avaient jamais été informés.

L'ordre du jour du Conseil des ministres

Secret du Conseil des ministres. Comment y parle on ?M. Pierre -Etienne Flandin, lorsqu'il était président du conseil, a amené une réforme: il a décidé qu'il y aurait un ordre du jour des questions qui seraient portées à un conseil des ministres. Auparavant les ministres étant autour de la table, le président du Conseil s'adressait au premier, qui est à côté de lui, et lui disait: "M. le Garde des Sceaux, vous n'avez pa

Source : BIU Cujas

de communication à faire au conseil?" Alors le Garde des ceaux répondait et faisait la communication qu'il avait à faire; puis c'était le tour du ministre des Affaires étrangères, puis du ministre de l'Intérieur, etc.. Il en résultait que c'étaient toujours les mêmes, qui parlaient et que le ministre de l'Instruction publique, le ministre de l'Agriculture, le ministre du Commerce, qui occupaient le petit bout de la table ne parlaient jamais.

Alors M. Pierre-Etienne Flandin a dit: Il y aura un ordre du jour, c'est-à-dire qu'on n'interrogea plus les ministres d'après leur rang d'importance, mais d'après les questions qui seront à traiter à l'ordre du jour.

Qui préside le Conseil des Ministres?

Qui préside le conseil des ministres? Le Conseil des Ministres est présidé par le président de la République, mais en dehors des séances solennelles du conseil des ministres, qui ont lieu sous la présidence du président de la République, il y a les conseils de cabinet, qui sont tenus sous la présidence du président du Conseil.

Conseil de cabinet

Les conseils de cabinet sont une ancienne institution du régime parlementaire en France. En Angleterre, il n'y a jamais que des conseils de cabinet. En France, deux sortes de délibérations ministérielles: les conseils de ministres, les conseils de cabinet. Casimir Périer a eu à lutter très énergiquement contre Louis-Philippe, qui voulait empêcher les ministres de se réunir hors la présence du roi. Casimir Périer tint bon, et ainsi se perpétua la tradition des conseils de cabinet.

Qu'est-ce qui se passe dans l'immense majorité des cas ? C'est que la délibération se fait en Conseil de cabinet, puis on informe le président de la République, un conseil des ministres a lieu et le conseil des ministres prend des décisions.

Le conseil des ministres est une autorité collective, composée de personnalités, dont chacune a sa compétence. Il y a des délibérations prises en conseil des ministres.

La responsabilité des ministres

Nous arrivons maintenant à une question importante, qui est la responsabilité des ministres. Les ministres sont soumis à trois sortes de responsabilité, qu'il faut définir non point par l'acte qui donne lieu à la responsabilité, mais par la sanction de la responsabilité.

Supposons un ministre, qui commet un acte malhonnête, il s'attribue par exemple une somme appartenant à l'Etat. Voilà l'acte; cet acte donnera lieu à la responsabilité civile, parce que le ministre sera obligé à réparer le dommage qu'il a causé; il sera soumis à la

Source : BIU Cujas

responsabilité pénale, parce qu'il sera poursuivi et condamné, il sera soumis à la responsabilité politique parce qu'il sera obligé de s'en aller.

La responsabilité civile

La responsabilité civile c'est pour le ministre l'obligation de réparer le dommage qu'il a causé. Toutes les lois de finances, depuis la Restauration, depuis 1820, portent le même article, disant que si un ministre dépasse les crédits qui lui ont été alloués, ou n'applique pas les crédits qui lui ont été alloués aux dépenses pour lesquelles ces crédits ont été votés si le ministre n'observe pas les règles du crédit, il est obligé de rembourser.

Voilà la responsabilité civile: Vous avez dépensé 100.000 de trop, vous paierez les 100.000 frs, que vous n'aviez pas le droit de dépenser, et vous les remettrez dans la caisse. Vous avez dépensé pour l'artillerie, ce que nous vous avons donné pour l'enseignement primaire, vous rembourserez ce que vous avez ainsi détourné à la destination fixée par les Chambres.

Voilà la règle. Application: zéro. Pas d'application. Certaines tentatives cependant.

D'abord la salle à manger de M. de Peyronnet. M. de Peyronnet était garde des Sceaux et il employa les crédits qui lui étaient alloués pour le personnel judiciaire, à faire construire à l'Hôtel du Garde des Sceaux, à la place Vendôme, une magnifique salle à manger. La monarchie légitime étant tombée, pour faire place à la Monarchie de Juillet, on s'est aperçu que M. de Peyronnet avait mal agi et on a voulu lui faire rendre les milliers de francs qu'il avait dépensés pour faire construire sa salle à manger.

Sa défense était assez forte: "Si je paie la salle à manger, je l'emporte". En réalité, l'affaire en resta là, parce qu'on ne trouva pas quel était le tribunal, qui pourrait obliger M. de Peyronnet à rembourser la salle à manger. D'ailleurs la salle à manger est toujours là.

Second exemple: La reconstruction du Pavillon de Flore, sous la direction de M.Caillaux, père de l'homme d'Etat actuel, et qui était ministre conservateur du 16 Mai. Comment fait un homme d'Etat, qui veut obtenir une décision sur une réforme ou sur une construction. Cela doit coûter 11 millions, il dira qu'il s'en tirera avec 1.200.000 frs. C'est ce qu'a fait M. Caillaux. Il a demandé un million pour reconstruire le Pavillon de Flore et il en a dépensé onze. Il peut dire aussi qu'il est toujours là, alors, si je le paie, donnez-le moi. De même que pour M. de Peyronnet, on n'a

Source : BIU Cujas

pas trouvé de juridiction le condamnant à rembourser les 11 millions dépensés.

En réalité, c'est, au point de vue juridique, une mauvaise argumentation car nous avons en France, une juridiction de droit commun, c'est le tribunal de première instance. Si vous ne savez pas où vous adresser, vous pouvez toujours frapper à la porte du tribunal de première instance, puis après vous verrez. C'est ce qu'on n'a pas fait. D'autant mieux que c'étaient des millions d'or, et il est difficile de faire payer à un homme la valeur de 50 millions.

Il y a eu aussi une autre difficulté pour un train spécial, pour une personnalité de la famille royale portugaise. Le gouvernement français, par courtoisie, avait ordonné un train spécial, depuis la frontière espagnole jusqu'à Paris. On a voulu faire payer au ministre ce train spécial.

Mais ce ne sont que des velléités, qui s'arrêtent, dès qu'il s'agit de passer aux réalisations.

Voilà donc la responsabilité civile: obligation de réparer le dommage causé.

Responsabilité pénale

La responsabilité pénale est celle qui se traduit par une atteinte portée à la personne du ministre coupable ou à ses biens, c'est une amende ou une peine personnelle. Ici, en ce qui concerne la responsabilité pénale, il faut distinguer entre les délits des ministres dans l'exercice, de leurs fonctions et leurs crimes.

Pour les délits des ministres, nous n'avons aucune règle particulière; par conséquent, si un ministre dans l'exercice de ses fonctions commettait un délit, ce serait le tribunal appelé ordinairement à connaître des délits, c'est-à-dire le tribunal correctionnel, qui en jugerait.

Compétence de principe de la cour d'assises, mais possibilité de mise en accusation par la Chambre devant le Sénat

En ce qui concerne les crimes des Ministres, nous avons une règle, qu'il est assez difficile de comprendre et de retenir quand on l'a comprise. Si un ministre commet un crime dans l'exercice de ses fonctions, il peut être jugé par le Sénat, constitué en haute cour de justice. Il peut aussi être jugé par la juridiction ordinaire, la juridiction ordinaire des crimes, c'est-à-dire la cour d'assises. Le ministre est responsable normalement de ses crimes devant la cour d'assises, mais il peut être jugé par le Sénat.

Qui donc va décider que pour le crime qu'il a commis dans l'exercice de ses fonctions le ministre sera jugé par le Sénat? Cette option appartient à la Chambre des députés et la Chambre des députés exerce l'option en mettant le ministre en accusation.

Source : BIU Cujas

Voilà, un crime qui a été commis par un ministre; la Chambre met le ministre en accusation devant le Sénat, le Sénat jugera. Ou bien une information est ouverte contre un ministre ou un ancien ministre par le Parquet, la Chambre pourra enlever le ministre à la juridiction ordinaire, pour transférer le ministre devant le Sénat constitué en cour de justice.

Jusqu'à quel moment la Chambre pourra-t-elle exercer cette option? Jusqu'au moment où la Chambre des mises en accusation aura envoyé le ministre devant la cour d'assises. Si la cour d'assises est saisie par l'arrêt de la Chambre des mises en accusation (qui est la chambre de la cour d'appel chargée des appels correctionnels) la Chambre ne peut pas l'enlever à la cour d'assises. Mais jusqu'à cet arrêt, la Chambre peut enlever le ministre à la cour d'assises.

Le procès des ministres de Charles X

Il faut connaître quelques grands procès. Les premiers à retenir, ce sont les ministres de Charles X, M. de Polignac et ses collègues, traduits devant la Chambre des Pairs par la Chambre des députés, au lendemain de la Révolution de Juillet. Ils ont été jugés au Luxembourg, enfermés dans des cellules, et le peuple réclamait la mort de ces ministres. La Chambre des Pairs, a été plus modérée en condamnant M. de Polignac à la prison perpétuelle et à la mort civile.

Alors s'est posée cette grande question, grande au point de vue théorique, grande au point de vue des principes: est-ce qu'un ministre mis en accusation par la Chambre des députés devant la seconde Chambre, constituée en cour de justice ne pourra être condamné, que s'il a commis un crime prévu et puni par la loi pénale

Les simples citoyens ne peuvent être condamnés qu'en vertu d'un texte: Nulla poena, sine lege: aucune peine sans loi: et si le texte est douteux, le doute s'interprète en faveur de l'accusé.

Grande question donc de savoir si un ministre ne peut être condamné que s'il a commis un crime prévu par le C.Pén. Sous la Restauration, Benjamin Constant avait combattu cette solution strictement juridique, il avait dit que si les ministres commettent une faute extrêmement grave, une faute qui compromette par son énormité les intérêts du régime ou les intérêts du pays, cette faute extrêmement grave, même non punie par le C.Pén. pourrait amener la condamnation des ministres par la Cour de justice.

C'est cette thèse non juridique, qui a triomphé dans ce procès de Polignac. On a trouvé qu'il avait été coupable en prenant ces ordonnances contre la liberté de la presse, etc. Et cependant on n'a indiqué aucun texte du C.Pén.

Source : BIU Cujas

Cette règle a été de nouveau appliquée par le Sénat à M. Malvy. L'argument avait été largement développé devant le Sénat qu'il était tenu par la loi pénale, qu'il ne peut condamner que s'il y a un texte. C'est dans ces conditions que le sénateur Flandin, le père de l'actuel homme d'Etat, proposa de condamner M. Malvy pour forfaiture, infraction qui n'existe pas dans le C.Pén. et ayant construit le délit, on y a appliqué une certaine peine, qui était l'exil.

Par conséquent, en matière de responsabilité pénale, la cour de justice, constituée par la seconde Chambre, n'est pas tenue par les textes de la loi. C'est le Sénat, qui construit le délit et qui applique la peine de son choix. C'est quelque chose d'analogue à ce qui existait dans l'ancien régime; avant la Révolution on disait: Les peines sont arbitraires au royaume de France. Les magistrats jugaient la faute et inventaient le supplice, qu'on allait appliquer à ces particuliers, qui avaient commis la faute. Par exemple, le pharmacien qui avait vendu du poison à la place de remède était condamné à être plongé dans une cuve d'huile bouillante. On crée le crime, on crée également la peine, qui sera appliquée

Voilà cette compétence pour la Chambre de mettre le ministre en accusation. Si la Chambre ne prend pas l'initiative, le ministre sera poursuivi devant la cour d'assises.

Est-ce qu'il y a eu des ministres poursuivis devant la cour d'assises pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions? Nous en connaissons un, C'est M. Baïhaut, ministre des Travaux Publics, au moment du Panama. Le canal de Panama, c'était à l'origine une affaire parfaitement saine, et la preuve c'est que les bateaux passent au canal de Panama. Ce sont les Français, qui ont commencé, qui y ont fait des choses énormes, puis les Américains ont continué.

Qu'est-ce qui s'était produit? C'est qu'on avait prévu certaines sommes, qui paraissaient suffisantes pour percer le canal, mais qu'on a eu des méprises géologiques. D'abord, des surprises pathologiques, parce que la fièvre jaune y régnait en permanence. Puis on pensait qu'on n'avait qu'à creuser le canal; il y avait tant de mètres cubes de terre à enlever; mais il y avait des coulées de sable, qui emportaient tout le travail qu'on avait fait. Il a fallu davantage d'argent; on a pensé à émettre des obligations

Source : BIU Cujas

à lots. Pour cela, il fallait l'autorisation du parlement. Alors on s'est trouvé en présence de parlementaires qui ont dit: "Nous voterons, mais il faut nous payer".

On s'est trouvé aussi en face de ce Baïhaut, qui a dit à M. de Lesseps: "J'aurai 300.000 frs au moment du vote du projet de loi, 300.000 frs au moment du vote par la Chambre, 300.000 au moment du vote par le Sénat". Baïhaut a reçu les premiers 300.000 frs, il est arrivé à Annecy, à la succursale du Crédit Lyonnais et il a dit: "Je m'appelle M. Durand et je viens déposer ces 300.000 frs". Les gens du Crédit Lyonnais se sont dit "Qu'est-ce que c'est que ce Monsieur, qui vient déposer 300.000 frs chez nous? ".

Campagne contre M. Baïhaut, on fait comparaître le directeur de la succursale du Crédit Lyonnais à Annecy, qui reconnait parfaitement M. Baihaut, qui est obligé d'avouer. On l'a envoyé devant la cour d'assises, qui l'a condamné à la prison.

On a pensé que lorsqu'il s'agit de délits de probité, et non pas de ses grandes fautes politiques, comme celles qui avait fait condamner Polignac, lorsqu'il s'agit de délits de probité, on devrait laisser l'affaire à la cour d'assises. Mais ce n'est pas toujours la solution qui a trimophé.

Responsabilité politique.

3° Responsabilité politique, ou obligation de se retirer, obligation de donner sa démission. Cette responsabilité politique, on l'étudiera un peu plus loin avec le régime parlementaire.

L'homogénéité parlementaire.

Il faut dire quelques mots de l'homogénéité parlementaire. Dans la conception classique du régime parlementaire, conception qui nous vient de l'Angleterre, mais que l'Angleterre elle-même n'a pas observée, le ministère est homogène, c'est-à-dire le ministère est composé de personnalités appartenant au même parti, ayant le même plan politique.

L'homogénéité parlementaire a été pendant longtemps la règle du régime parlementaire en Angleterre; elle a été abandonnée, notamment en 1930, lorsque l'on a créé, à l'inverse du ministère homogène, un ministère tripartite qui comprenait des conservateurs, des travaillistes et des libéraux. C'était alors un ministère d'union nationale.

En France, nous avons eu plusieurs espèces de ministères. Nous avons eu quelquefois des ministères homogènes; nous avons eu des ministères modérés: Casimir Périer, Dupuy; Un jour M. Poincaré disait à Léon Bérard, qui se présentait à la députation:

Source : BIU Cujas

"Quelle idée avez-vous de vous présenter à la députation? A votre âge, j'étais déjà ministre". Léon Bérard lui répondit: "Oui, mais tous les autres étaient en prison! "C'était au lendemain des événemen de Panama, il y avait eu un certain balayage.

Nous avons eu aussi, notamment dans les débuts d la Troisième République, des ministères de concentration. Au début de la Troisième République, et c' était précisément une des causes du malaise et une des causes de la crise de 1885, alors que les Républicains faillirent être battus aux élections législatives de 1885 par les partis dynastiques, non pas comme aujourd'hui par des partis nationaux: en 1885, la campagne électorale était menée par le roi, le comte de Paris, qui habitait à l'hôtel Mattignon, qui donnait l'investiture qu'on donne maintenant ailleurs, c'était le roi qui disait: "C'est un Tel qui se présentera dans tel endroit"; en même temps d'ailleurs, c'était le roi qui finançait et qui dirigeait la campagne électorale. Pourquoi les républicains ont-ils eu cette si chaude alerte? parce qu' ils étaient unis dans les ministères radicaux et opportunistes et qu'ils se battaient devant les électeurs. Il n'y a rien de nouveau dans l'histoire. Il y avait des ministères Freycinet avec Freycinet ou des ministères Freycinet sans Freycinet; c' était toujours les mêmes qui revenaient. Ce qui faisait dire à Clemenceau: "On me reproche de renverser des ministères: c'est toujours le même que j'ai devant moi! ".

Nous avons eu un ministère défense républicaine; c'est le ministère Waldeck-Rousseau. Un numéro du "Rire" portait en première page un dessin de Léandre, sur lequel on voyait: Waldeck-Rousseau, représentant des modérés. Waldeck-Rousseau c'était la représentation même du modéré. Aux environs de 1899, il essaie de faire un ministère modéré, il demande son concours à M. Poincaré qui le lui refuse, c'est alors qu'il a appelé d'abord les Républicains, ensuite M. Alexandre Millerand qui, à ce moment-là, appartenait à l' extrême-gauche, au parti socialiste; puis on peut dire que, pour compenser, il appelle au ministère de la Guerre, le général marquis de Galliffet, ancien familier de Napoléon III, ancien invité de Compiègne, qui s'était fait remarquer en 1871 par son ardeur à réprimer les troubles de la commune. Evidemment ce fut un beau vacarme, lorsque le ministère fit son entrée. L'extrême gauche cria de toutes les forces de sa poitrine: "Assassin, assassin!" et

Source : BIU Cujas

Galliffet répondit: "Assassin, présent!" Quant à M. Alexandre Millerand, il commença de consterner ses amis d'extrême gauche et à surprendre les gens d'extrême droite par sa présence dans ce ministère. Voilà le ministère: un modéré, un radical, un réactionnaire, un anarchiste.

Puis on a le ministère de cartel; ce sont les socialistes et les radicaux socialistes. On a le ministère front national, il y a l'union nationale républicaine, et il y a l'union nationale, tout court. Pendant la guerre, nous avons eu l'union nationale, tout court; cela s'appelait l'union sacrée. Ce ministère comprenait M. Jules Guèsdes, socialiste, se qualifiant de révolutionnaire, et M. Denys Cochin se proclamamnt monarchiste. Mais en temps normal, il faut l'union républicaine.

Mais enfin l'homogénéité, suivant le type classique, que l'on voit dans les traités de droit constitutionnel, est sûrement rare. Waldeck-Rousseau expliquait: "Nous sommes homogènes sur un programme; en entrant au ministère nous avons laissé au vestiaire tout ce qui nous divisait, et désormais nous ne travaillons que pour réaliser" C'était à ce moment là la défense républicaine, que Waldeck-Rousseau a compris d'une façon que, dans la suite, il a regrettée, car Waldeck Rousseau, qui était un homme d'une grande tenue, d'une grande culture, d'éloquence magnifique et vraie, était en même temps un homme, qui dans sa vie, a commis de nombreuses erreurs, qu'il a reconnues avant de mourir dans un discours remarquable, que le Sénat a écouté dans un silence absolu et désapprobateur.

Le chef de l'Etat et le président du conseil.

Le ministère a un président, il y a un président du conseil qui est le chef du gouvernement, alors que le président de la République est le chef de l'Etat. Il y a là par conséquent, du bicéphalisme gouvernemental; il y a deux têtes à l'Etat; le chef de l'Etat, le chef du gouvernement.

Comment, entre ces deux crânes, se répartit la matière intellectuelle, la matière de volonté? Cela dépend des circonstances. Quel est le rôle de chacun? Cela dépend également des circonstances, parce qu'en France nous avons eu, suivant les besoins du moment, un chef du gouvernement actif, volontaire, dominateur: c'était Clemenceau; M. Poincaré lui écrivait chaque matin, M Clemenceau déchirait la lettre avant de la lire. Il y avait incompatibilité totale d'humeur entre ces deux hommes, par conséquent on peut dire que tant que Clemenceau a été chef du gou-

Source : BIU Cujas

vernement, pendant la guerre, c'était Clémenceau qui l'emportait.

Mais nous avons eu aussi, à d'autres périodes, le président du conseil de calme, de tout repos, la borne à laquelle on attache le char de l'Etat, comme on disait. C'étaient des hommes qui, évidemment, avaient des qualités: c'étaient M.Tirard, M.Sarrien, M.Duclère des hommes qui avaient des qualités,qui avaient du caractère, qui donnaient confiance et qui assuraient la tranquillité.

Il y a donc un président du conseil. Que dit la constitution du président du conseil? Rien. Edmond About, dans son livre sur la Grèce contemporaine, a intitulé un chapitre : "Les bibliothèques dans la Grèce contemporaine: Il n'y en a pas". Et c'est tout, on passe au chapitre suivant. Qu'est-ce qu'il y a sur le président du conseil dans la constitution? Rien; la constitution n'en parle même pas, le mot n'y est pas. De sorte que M.Poincaré, qui avait étésouvent irrité par ce fait que lui était annihilé par l'existence à côté de lui d'un président du conseil, M.Poincaré, dans divers articles de la Revue des Deux Mondes, a démontré que la présidence du conseil était inconstitutionnelle, qu'il ne devrait pas y avoir de président du conseil, et que, par conséquent, ce rôle de coordination et d'unification, qui est accaparé par le président du conseil, devrait appartenir au président de la République.

Louis-Philippe avait résolu la question: ou bien il constituait des ministères sans président du conseil, et alors c'était lui, le roi, l'agent de coordination et d'unification. Ou bien, il mettait à la tête du conseil un buste; c'était un général, de préférence un maréchal; alors nous avons eu ces ministères incroyables, comme celui de Mortier. Mortier est appelé à la présidence du conseil, il y va, le rôle du soldat c'est d'obéir; seulement, le pauvre Mortier monte à la tribune pour répondre à une question, puis là il lève les bras au ciel, il lève les yeux au ciel, il ouvre la bouche comme une carpe et comme une carpe il ne dit rien, il est obligé de s'en aller. Il lui était impossible de parler devant plusieurs personnes.

Puis nous avons la grande et longue présidence du maréchal Soult. Le véritable chef, c'est Guizot,Soult était un homme extra mur, le roi pouvait être tranquille.

La thèse de M. Poincaré est une fantaisie de juriste, parce que l'Assemblée nationale a voulu adopter le régime parlementaire, tel qu'il fonctionnait en

Source : BIU Cujas

Angleterre, tel qu'il avait fonctionné de 1814 à 1848, c'est-à-dire le plus souvent avec un président du conseil. Il y a un conseil, donc une autorité collective; cette autorité collective doit avoir un chef, ce chef c'est le président du Conseil. Enfin, au lendemain de la constitution de 1875, il n'y a eu aucune discussion, aucune hésitation: le premier ministère, formé après la constitution de 1875, qui est le ministère de M. Jules Simon, avait un président du conseil. On a nommé le président du conseil comme une nécessité allant de soi.

Le rôle du président du conseil.
1°-Il est le chef des ministres

Quel est le rôle du président du conseil? C'est un agent d'unification de l'action gouvernementale. Il y a plusieurs ministres, il faut que l'action de ces ministres soit coordonnée. Voilà un exemple tragique, qui aurait pu mal tourner. A ce moment là, comment a-t-on évité le péril? C'est l'exemple du ministère de M. Combes. C'est une erreur de Waldeck Rousseau. Lorsque Waldeck Rousseau fatigué, malade est parti, il a désigné pour son successeur M. Combes et, dans la suite, il a traduit cette désignation dans cette forme dédaigneuse: "J'ai laissé tomber devant M. le Président de la République le nom de M. Combes". Le ministère Combes a été un ministère de luttes intérieures, un ministère de luttes anti-cléricales, mais en même temps c'était un ministère de tension diplomatique. On peut dire que depuis 1871 l'Allemagne nous a menacés d'une façon permanente; elle a menacé en 1874, nous avons évité la guerre un peu grâce à l'Angleterre et grâce à la Russie, parce que l'Allemagne voyait la France remonter et elle voulait l'arrêter; puis nous avons été menacés à toute espèce de périodes, et notamment aux environs de 1905.

Nous avions alors au ministère des Affaires Etrangères, M. Delcassé, qui faisait une grande politique française, une grande politique de groupement autour de la France des nations pacifiques contre l'Allemagne toujours menaçante. C'était la politique qu'il fallait faire. Seulement il n'y avait pas de président du conseil s'occupant de l'ensemble des affaires politiques, il y avait un homme de parti qui était hyptonisé sur les affaires de politique intérieure. M. Delcassé faisait une politique, mais à cette politique ne correspondait rien. Au ministère de la Marine et au ministère de la Guerre, il y avait le registre Corinthe et le registre Carthage; sur le registre Carthage, on mettait tous les officiers suspects de cléricalisme sur le registre Corinthe les "bons". Ces deux registres étaient faits par des mouchardages, organisés par

Source : BIU Cujas

un nommé Vadecart. Il y a vingt ans, les enfants des lycées qualifiaient les espions, les mouchards de Vadecart; maintenant il est rentré dans l'ombre, dont il n'aurait jamais dû sortir.

A la Marine, nous avions M. Camille Pelletan, qui était un grand orateur, un homme très cultivé, un archiviste, un homme très fin, grand tribun populaire; il avait une thèse maritime qui est: Il ne faut pas de gros bateaux, parce que, avec une mine, on fait couler un gros bateau. Par conséquent, il nous faut des petits bateaux, des sous-marins, des croiseurs rapides, etc..C'était une thèse, seulement alors il a arrêté les constructions de gros bateaux et laissé mourir les vieux grands bateaux, et il n'a pas construit de petits bateaux, et M.Combes ne s'est pas aperçu de tout cela. On a demandé une fois un bateau pour aller faire une manifestation au Maroc, on a répondu du Ministère de la Marine qu'il lui fallait quatre mois pour lui permettre de naviguer. Quand le ministère a été tombé, on a fait une commission d'enquête sur la manière, dont M.Camille Pelletan avait géré le ministère de la Marine; Clémenceau a été nommé président de cette commission, elle ne s'est jamais réunie. C'est ce même Pelletan , qui prononça à Ajaccio cette parole célèbre: "La Corse est un poignard dirigé sur le coeur de l'Italie", car l'Italie était à ce moment-là dans la Triple Alliance alors l'Italie a protesté, et c'est à cette occasion que le président du conseil, interpelé, déclara que ces paroles n'avaient pas d'importance, qu'elles avaient été prononcées dans la chaleur communicative des banquets.

Seulement, pendant ce temps-là, l'Allemagne nous observait, nous regardait. Un jour, Combes s'étant retiré pour faire place à Rouvier, l'ambassadeur d'Allemagne est venu de la part de l'empereur d'Allemagne exiger le renvoi immédiat de Delcassé notre ministre des Affaires Etrangères, et la France a renvoyé Delcassé. On voit ce cas: il y a un ministre des Affaires étrangères qui fait une politique, puis il n'y a, ni armée, ni marine, pour soutenir cette politique.

On voit donc le rôle du président du conseil:il faut qu'il harmonise, il est le chef des ministres.Il y a des choses, qui traînent dans les traités de Droit constitutionnel; on dit: il est primus inter pares: le premier entre des égaux... s'il est de ceux qui se laissent tutoyer et qui cherchent la popularité. M.Poincaré n'était pas primus inter pares; lorsque

Source : BIU Cujas

Poincaré parlait à un ministre de son cabinet, il ne parlait pas à un égal; il avait une grande courtoisie, mais singulièrement froide; c'était le supérieur, qui parlait à un subordonné. Il faut croire aussi que Waldeck-Rousseau était dans ce genre, et Clémenceau aussi; c'étaient des chefs. Il est chef des ministres. Casimir Périer, qui mourut du choléra au début de la Monarchie de Juillet, était un chef, il ne s'est jamais considéré comme l'égal de ses ministres.

2°-Il est le chef de la majorité parlementaire.

2°- Le président du Conseil est chef de la majorité parlementaire. Les auteurs anglais de droit constitutionnel ont, sur ce point, des pages tout à fait frappantes. Le Premier Ministre, car en Angleterre on dit le Premier Ministre - il y a quelqu'un qui s'appelle le Lord Président du Conseil, il préside le conseil privé...mais le conseil privé n'existe pas - le chef des Ministres en Angleterre s'appelle le Premier et d'après Sir John Simon, qui a écrit, sous le patronage du journal "Le Temps", cette expression: le Premier, est une expression qui vient de France, de Richelieu, le Premier Ministre est le chef de la majorité, qui a triomphé aux élections. Il est tout le temps sur la brèche pour maintenir la cohésion de cette majorité et il consacre tous ses efforts à préparer le triomphe de cette majorité aux élections suivantes. Par conséquent, voilà la définition du Premier en Angleterre: c'est une intimité profonde entre la majorité parlementaire et le Premier Ministre.

A la Chambre des Communes, il y a un parti, qui occupe certains bancs, les chefs de ces partis sont sur les bancs les plus près du speacker; par conséquent il y a intimité entre la majorité parlementaire et le Premier.

En France, il en est autrement, nous avons vu des présidents du Conseil, qui avaient horreur de la majorité qui les soutenait. C'était le cas de M.Aristide Briand. Il avait horreur du bloc national, il a fait tout ce qu'il a pu pour que le bloc national, dans ses éléments de droite, soit battu, c'était son voeu, puisque, dès qu'il a été tombé de la présidence du conseil, il prononçait le discours de Carcassonne, où il demandait la dissolution des groupes de droite. Quant à M. Alexandre Millerand, il ignorait sa majorité, il s'en désintéressait. Il y a cependant un rôle, que l'on appelle le leading des assemblées, la direction des assemblées, qui est dans le rôle essentiel du président du conseil.

Source : BIU Cujas

M.Poincaré, lui aussi, a été soutenu par une majorité , qu'il n'aimait pas beaucoup.M.Poincaré, qui était un survivant d'âges aujourd'hui évanouis, était un républicain, qui tenait à être anti-clérical. C'est pour cela qu'il dit un jour à M.Charles Benoist:"Entre vous et moi, il y a toute l'étendue de la question religieuse"; Seulement il était obligé d'avoir dans sa majorité des gens, qui avaient de la sympathie pour les pensées religieuses, et comme il était loyal, qu' il avait le sentiment de l'honneur et du droit, il se proclama solidaire quand même de cette majorité, et ce fut une espèce de scandale.

Alors on voit ici Guizot, chef du gouvernement et chef de la majorité; alors il faut s'imaginer Guizot au pied de la tribune, regardant la boule que les députés allaient déposer dans l'urne, et tripotant cette majorité, la gouvernant.

Voilà lesdeux rôles du président du conseil; voilà tout ce qu'on peut dire sur le président du conseil. Evidemment on pourrait parler à l'infini.

LE REGIME PARLEMENTAIRE

L'essence du régime parlementaire

Nous allons maintenant étudier en lui-même le régime parlementaire, c'est-à-dire les rapports entre les Chambres et le gouvernement. Nous avons deux chambres, nous avons un chef de l'État, élément permanent représentant le continuité, la tradition, et nous avons le cabinet, élément instable.Voilà les éléments essentiels du régime parlementaire, et la règle du régime parlementaire c'est que le gouvernement doit toujours être en accord avec la majorité du parlement, et cet accord se réalise par la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire que le chef de l'Etat nomme le gouvernement , le chef de l'Etat donne la vie au gouvernement, et le gouvernement ne conserve cette vie qu'avec la permission de la Chambre, qu'avec la permission de la majorité parlementaire. C'est tout le régime parlementaire.

La République française est parlementaire, la République américaine n'est pas parlementaire. L'Evangile dit: "L'arbre se connaît à ses fruits". Si nous comparons les divers systèmes, nous restons singulièrement incertains. Le système présidentiel, en Amérique, a donné pendant très longtemps des résultats satisfaisants, maintenant il y a des changements considérables, le président Roosevelt a une politique,

Source : BIU Cujas

dont on espère le succès, mais dont on craint singulièrement l'échec.

Quant à la supériorité du système anglais et des moeurs anglaises, oui, ils nous donnent un exemple, mais enfin ce n'est pas fameux non plus. Ils ont eu très peu de présidents du conseil pendant que nous en avions une farandole. Il n'en reste pas moins que leurs finances ne sont pas beaucoup plus brillantes que les finances françaises, que ce sont ces ministères stables, qui ont créé cette institution du chômage, qui a failli ruiner l'Angleterre. Evidemment, il est essentiel de n'être pas satisfait, autrement les gouvernements s'endormiraient, il faut bien que nous réclamions mieux, mais enfin, on peut dire que les choses vont tout de même mieux en France que partout ailleurs.

Ce régime parlementaire, c'est donc un régime de collaboration entre la majorité parlementaire et le gouvernement. Il faut donc connaître les conditions et les règles de cette collaboration.

Action du gouvernement sur les Chambres. Les ministres sont généralement pris dans les Chambres

1°- Cette collaboration se traduit par une influence du gouvernement sur le parlement. Et d'abord, les ministres peuvent être pris, dans les chambres et sont normalement pris dans les chambres. Voilà la règle directement opposée à celle des Etats-Unis. Les ministres peuvent être pris dans les Chambres et conserver leur qualité de membres des Chambres tout en étant ministres. Voilà la règle essentielle du régime parlementaire. Par conséquent, il y a une action du gouvernement sur la Chambre, puisque le gouvernement est le membre des Chambres.

En Angleterre, il y a eu, au lendemain des élections dernières, une petite hésitation en l'honneur de Mac Donald père et fils, ils avaient été battus aux élections, on ne les a pas renvoyés immédiatement, en attendant qu'on leur donne une cir conscription. Mais en Angleterre, tout ministre doit être pris dans les Chambres.

En France, c'est une règle constitutionnelle; ils peuvent ....Ils sont normalement pris dans les Chambres; c'est une règle, avec quelques exceptions: à l'heure présente, nous avons le général Maurin ministre de la guerre, qui n'est membre d'aucune assemblée; dans le ministère précédent, le général Denain, qui était ministre de l'Air. Nous avons eu à plusieurs reprises des généraux au Ministère de la Guerre, des amiraux au ministère de la Marine, qui ne faisaient partie d'aucune assemblée. M.Clémenceau, par une fantaisie que l'on comprend difficilement, avait

Source : BIU Cujas

nommé ministre de la Marine un président de section au Conseil d'Etat, M. Picard. Pourquoi Clémenceau l'a-t-il mis à la Marine, on se l'est toujours demandé. Nous avions, au moment de l'affaire Schnoebelé, au ministère des affaires étrangères, Flourens, qui n'était pas membre du parlement; Hanotaux, l'historien, était directeur des archives au Ministère des Affaires étrangères, quand il fut pris comme ministre des Affaires Etrangères. Dans les ministres qu'a pris M. Millerand, au lendemain des élections de 1919, il y avait, on se demande véritablement pourquoi, des ministres, qui n'étaient pas membres du parlement; ce n'étaient pas de ces personnalités éminentes, comme on ne pouvait pas en trouver au Sénat et à la Chambre des députés; ils n'ont jamais apporté aucune force à l'Etat.

Donc les ministres peuvent être pris dans les Chambres et ils sont normalement pris dans les Chambres.

Les ministres, ont leur entrée dans les Chambres

2°- Les ministres ont leur entrée dans les Chambres; par conséquent un ministre sénateur entre à la Chambre, un ministre député entre au Sénat, un ministre non sénateur, ni député, entre à la Chambre et au Sénat. Cette entrée est une règle du parlementarisme français, qui n'existe pas dans le parlementarisme anglais. En Angleterre, le ministre, membre de la Chambre des Communes, a sa place dans la Chambre des Communes, comme membre de la Chambre des communes, le ministre membre de la Chambre des Lords a sa place à la Chambre des Lords comme membre de cette Chambre. Un ministre lord n'entre pas à la Chambre des communes un ministre communaire n'entre pas à la Chambre des Lords. Lorsque nous avons eu, avec Mac Donald, un ministère travailliste, il a fallu, pour que les ministres aient un organe devant la Chambre haute, créer des lords travaillistes, M.Sydney Webb, qui était socialiste, est entré à la Chambre des Lords et il a abandonné son nom de Webb, pour devenir lord Passefield On ajoute que Mac Donald a choisi précisément, soit de vieux célibataires, soit les chefs de vieux ménages sans enfant et sans espoir raisonnable d'enfant, d'abord parce que le parti travailliste veut conserver son hostilité de principe à l'égard de l'hérédité de la Chambre des Lords, et aussi parce qu'ils se sont dit : "Nous aurons un beau scandale, lorsque le fils d'un lord travailliste deviendra lord conservateur", et on pouvait s'y attendre.

Donc les ministres ont leur entrée dans les Chambres en France, pas en Angleterre.

Source : BIU Cujas

Les ministres, dirigent les débats parlementaires dans le fond

Ils ont le droit de parler; les ministres dirigent les débats, dans le fond, le président de la Chambre veille à l'ordre des débats, il donne la parole, il rappelle à l'ordre, etc, la direction profonde, la direction de principe des débats appartient au gouvernement, qui parle dans le sens qu'il considère comme étant celui de la sagesse, de l'opportunité, du patriotisme, qui pose la question de confiance, lorsque c'est nécessaire pour imposer une solution. Si bien que lorsqu'il n'y a pas de ministère, dans l'intervalle qui suit la démission d'un ministère de l'installation du ministère suivant, il n'y a pas de séance de la Chambre, parce qu'une séance ne peut se tenir que s'il y a quelqu'un au banc du gouvernement pour diriger les débats parlementaires dans le fond.

Il y a là quelque chose d'esentiel: pas de ministre, pas de débats parlementaires, sauf s'il s'agit d'une vérification des pouvoirs ou d'une modification au réglement, matières dans lesquelles le gouvernement n'a pas à intervenir.

Ils ont la parole, quand ils la demandent

Il y a même, au sujet du droit de parole des Chambres, un privilège au profit des ministres: ils ont la parole, quand ils la demandent. Est-ce que quand un orateur est à la tribune, un ministre dit: "Je demande la parole", et est-ce que l'orateur est interrompu? C'est un peu ce qui résulterait de la constitution: ils ont la parole, quand ils la demandent.

On interprète cette règle constitutionnelle de la façon suivante: les ministres ne sont pas astreints au tour de parole; ils n'ont pas besoin de s'inscrire pour affirmer leur intention de parler et ils ne sont pas astreints à attendre que tous les orateurs qui seraient inscrits avant eux, aient prononcé leur discours ; par conséquent les ministres prennent la parole lorsqu'un orateur a terminé son discours, quand ils veulent parler.

Il y a eu d'ailleurs des questions assez délicates: est-ce qu'un ministre peut prendre la parole, lorsqu'un scrutin est commencé? Il y a eu une application, on a estimé que le ministère pouvait parler au cours d'un scrutin, quand déjà les urnes circulaient. La question a failli se poser dernièrement, lorsqu'il s'est agi du pacte franco-russe.

On sait d'ailleurs rarement sur quoi on vote, et on ne sait pas toujours comment il faut voter: le bulletin blanc pour, le bulletin bleu contre. Mais comment la question est-elle posée? Voilà, par exemple, un député, qui est soumis à l'enquête pour son élection. Comment va-t-on voter? Il y a beaucoup de gens, qui se

Source : BIU Cujas

disent : "Je vais voter pour lui: blanc, pour". Seulement, en réalité, il faut voter bleu, puisque c'est l'enquête, qui est proposée, alors on vote contre l'enquête.

Il y a aussi, a-t-on dit, au sujet du pacte franco russe un député, qui demande la clôture. On vote sur quoi? Est-ce qu'on vote sur la clôture? Est-ce sur le pacte ? Or, le gouvernement n'avait pas posé la question de confiance et n'avait rien dit sur le pacte. Le gouvernement, à ce moment, aurait pu demander la parole et dire: "On vote sur le pacte et je pose la question de confiance". Le gouvernement ne l'a pas fait. Lorsqu'il a vu qu'il y avait une majorité substantielle, il a dit : "On vote sur le pacte et non pas sur la clôture". Evidemment, s'il y avait eu une hésitation, il aurait demandé à recommencer.

Les Ministres ne sont pas astreints à la discipline parlementaire

Est-ce que les ministres sont soumis à la discipline parlementaire? Est-ce qu'un ministre peut être rappelé à l'ordre par le président de la séance? Est-ce que les ministres sont astreints à la limitation du temps de parole?

M. Barthélemy a toujours soutenu que les ministres ne sont pas astreints à la discipline parlementaire. La discipline parlementaire est une discipline acceptée par un corps, qui ne s'applique pas aux gens, qui sont étrangers au corps, qui a fait le règlement et qui a accepté la discipline. Si un ministre dépasse les bornes, il y a une formule, le président dira: "Je regrette que mes prérogatives ne me permettent pas de vous rappeler à l'ordre". Evidemment, vous ne pouvez pas lui infliger une retenue sur son traitement, comme on fait avec la discipline parlementaire ordinaire; mais il y a toujours un moyen pour le président de dire que le ministre a dépassé les bornes.

Est-ce que le droit de parler des ministres peut être limité? Non, la constitution dit: Ils prennent la parole, quand ils la demandent. Vous voulez me limiter à une heure? J'ai fini mon heure, parce que je prends la parole, je la demande.

Les commissaires du gouvernement.

Les ministres peuvent se faire assister de commissaires dans un débat important, dans un débat technique. Le ministre, malgré l'omniscience que lui confère la désignation par le président de la République, ne peut pas tout savoir. Alors, par décret du président de la République, des personnages sont désignés pour assister le ministre dans certains débats législatifs, ou dans la discussion de certaines interpellations, ou dans la discussion du budget d'un département du ministère considéré. Alors,

Source : BIU Cujas

ce jour-là, on voit le banc des ministres occupé par des personnages dont la physionomie est nouvelle, est inconnue; ce sont les grands directeurs des ministères, en général.

Leurs fonctions

Quelles sont les fonctions des commissaires? Théoriquementils peuvent parler dans les débats, ils peuvent monter à la tribune, mais cette intervention à la tribune est devenue de plus en plus rare.Les commissaires sont là pour donner des renseignements au ministre, lui faire passer des papiers, lui faire passer des documents, lui donner les renseignements nécessaires à la réponse à la question, qui vient d' être posée par un membre de la Chambre.

Mais il y a des commissaires du gouvernement,que l'on fait parler. Par exemple, s'il s'agit du budget de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc, on fera parler le gouverneur général de l'Algérie, ou les résidents en Tunisie ou au Maroc, ceux-là exposeront les besoins de la région, qui leur est confiée.

Le Président de la République partage l' initiative des lois avec les membres des Chambres

Donc les ministres ont leur entrée dans les Chambres.

2°- Le Président de la République a l'initiative des lois, qu'il partage avec les membres des Chambres. Ici nous nous trouvons encore en présence de l'un de ces cas où il nous faut indiquer la tradition républicaine et, à l'opposé la tradition monarchique et dans l'intervalle la solution, qui a été donnée par la constitution de 1875.

La tradition monarchique

M. de Serre a dit sous la Restauration: "Proposer la loi, c'est règner". Par conséquent, il en résulte, dans la tradition monarchique, que seul le chef de l' Etat a l'initiative de la loi. Cette initiative exclusive au pouvoir exécutif a été le principe de l'an VIII, le principe du Consulat, le principe de l'Empire, le principe de la Restauration, de la Charte de 1814 et le principe du Second Empire: seul le chef de l' Etat, roi ou empereur, pouvait déposer un projet de loi.

Sous la Restauration, il y avait une atténuation à ce principe: les Chambres pouvaient humblement supplier le roi - ce sont les termes officiels - de déposer un projet sur une matière déterminée.

La tradition républicaine

A l'inverse, la tradition républicaine veut que l'initiative de la loi parte exclusivement du pouvoir législatif, c'est-à-dire des membres des Chambres. C'est le principe de la Révolution, c'est le principe qui a été admis en 1791 et surtout dans la constitution directoriale de l'an III.

Mais à partir de 1830, dans la Charte, qui a servi

Source : BIU Cujas

de modèle plus immédiat à la constitution de 1875, l'initiative est partagée, c'est-à-dire que l'initiative appartient et au roi et aux membres de chacune des Chambres.

Car M. Barthélemy appelle bien l'attention sur une expression, qui cause trop souvent de la confusion dans les esprits: on dit: l'initiative appartient aux Chambres. Cela ne veut rien dire. Ce n'est pas une Chambre, qui prend l'iniatiative de déposer un projet de loi sur son bureau. c'est un membre des Chambres, un député, un sénateur qui peut prendre l'initiative d'une loi.

Projet de loi et proposition de loi

Lorsque la loi est proposée par le chef de l'Etat, on dit qu'il y a projet de loi. Lorsque la loi est proposée par un membre de l'une des assemblées, il y a proposition de loi.

Quelles différences y a-t-il entre les projets et les propositions? On pourrait dire: il n'y en a aucune Au point de vue juridique, ce sont celles-ci: quand une proposition a été votée par la Chambre des députés, cette proposition est transmise au Sénat par le président de la Chambre. Au contraire, lorsqu'un projet a été voté par la Chambre, le projet est transmis au Sénat par le gouvernement; ça n'a aucune espèce d'intérêt .Et inversement, si le Sénat a voté une proposition, la proposition est transmise à la Chambre par le président du Sénat; si le Sénat a voté un projet, le projet est transmis à la Chambre par le Gouvernement. C'est une formalité postale, si on ose s'exprimer ainsi.

Par conséquent - nous sommes toujours dans le régime parlementaire, - le président de la République est, dans une certaine mesure, par l'initiative des lois, le directeur du travail législatif. C'est lui qui dépose les projets, qui répondent aux grands besoins du pays.

L'amendement

Il y a maintenant une sorte d'initiative personnelle, que l'on appelle l'amendement: c'est une proposition de modification à un projet ou à une proposition. Lorsqu'il s'agit des amendements, aux propositions, il n'y a pas de question de droit constitutionnel proprement dit. Ce qui est plus important, c'est la question de savoir si, lorsque l'initiative appartient exclusivement au gouvernement, les membres des Chambres peuvent proposer des amendements.

La question s'est posée notamment sous le Second Empire et la constitution avait répondu en disant que, pour être pris en considération, c'est-à-dire que pour être admis à la discussion, un amendement devait avoir

Source : BIU Cujas

l'approbation du Conseil d'Etat. Par conséquent, l'Empereur avait déposé un projet, un député demandait une modification à ce projet, il fallait que cette modification allât d'abord pour autorisation devant le Conseil d'Etat et le Conseil d'Etat massacrait tous les amendements. C'était lui qui avait fait le projet, il le trouvait bien, et il refusait toutes les modifications, qui lui étaient proposées. On appelait cette opération: le massacre des innocents.

Influence du président de la République sur l'activité des Chambres

On a dit aussi, et c'est un point sur lequel on ne reviendra pas, que le président de la République a une influence considérable sur l'activité des Chambres. Il n'ouvre pas la session ordinaire, mais il peut la clore, il convoque et clôt les sessions extraordinaires. Par conséquent, on voit l'action du gouvernement sur les Chambres, puisque c'est lui, en somme, qui est le maître de leur activité.

Enfin, et on ne reviendra pas non plus sur ce point, mais on le rappelle, le président de la République peut, avec l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés.

Nous avons dit que le régime parlementaire est un régime d'équilibre, de collaboration, collaboration des pouvoirs, qui se traduit par une action du gouvernement sur les Chambres et par une action des Chambres sur le gouvernement.

Nous venons d'achever l'étude de l'action du gouvernement sur les Chambres, mais il faut remarquer immédiatement que la dernière arme, dont on vient de parler, la dissolution, n'a été mise en oeuvre qu'une seule fois, au 16 Mai 1877, et que par conséquent, c'est une arme théorique à déposer au musée de l'armée constitutionnelle. Il en résulte que l'équilibre, qui avait été prévu par la constitution de 1875, se trouve détruit du fait que la dissolution n'est jamais mise en oeuvre.

Second aspect du régime parlementaire: action du parlement sur le gouvernement.

Action du Parlement sur le gouvernement

En quoi consiste le régime parlementaire? Le régime parlementaire consiste en ceci que les Chambres contrôlent le gouvernement. Voilà le mot: les Chambres contrôlent le gouvernement. Aux Etats-Unis, la Chambre des Représentants ne contrôle pas le président des Etats-Unis. En France, la Chambre des députés contrôle le gouvernement de la France. Voilà l'essentiel.

Sous le Premier et sous le Second Empire, les Chambres ne contrôlaient pas le gouvernement. Aussi, pour le marquer, le Premier et le Second Empires n'avaient pas de chambre des députés. Chambre des députés, Chambre des représentants, cela semble indiquer

Source : BIU Cujas

que cette assemblée est la première autorité du pays, chargée, au nom du pays, de contrôler toute l'activité publique. Au contraire, sous le Premier et sous le Second Empire, nous avons simplement un corps législatif, c'est-à-dire une assemblée chargée de faire les lois et non de contrôler le gouvernement.

C'est pourquoi, un jour que Napoléon était dans ses campagnes en Euorpe, quelque part, à Berlin, à Vienne ou à Moscou, l'impératrice reçut le Corps Législatif, et l'impératrice déclara qu'elle était heureuse de recevoir les représentants de la Nation. Quelques jours après, Napoléon ayant appris ce discours de son épouse, fit paraître au Moniteur une très verte semonce, indiquant que l'impératrice avait mal parlé, que le Corps Législatif n'est pas le représentant de la Nation, que s'il représente la Nation, ce n'est pas en tout cas au premier rang, que le premier représentant de la nation c'est l'Empereur, qu'il y a ensuite le Sénat et ensuite le Corps Législatif à son rang, donc pour une très faible part.

Contrôle des Chambres sur le gouvernement. Les instruments du contrôle L'enquête

Quelle est la sanction du contrôle? C'est la responsabilité politique. Voyons tout d'abord les instruments du contrôle, ensuite nous verrons la sanction.

Instruments du contrôle: l'enquête: c'est une recherche sur la réalité de certains faits, qui est conduite par une commission parlementaire. Chaque fois qu'il y a un événement grave qui trouble l'opinion, chaque fois qu'il y a un scandale, une commission d'enquête est nommée qui, en général, n'aboutit à rien, mais enfin il y a une émotion publique et il faut répondre par quelque chose à cette émotion publique : on nomme une commission.

Le type le moins malfaisant peut-être de la commission d'enquête, c'est la commission d'enquête parlementaire, qui fut nommée pour étudier la gestion par M. Camille Pelletan du Ministère de la Marine. Cette commission se réunit, nomma comme président M. Clémenceau, et M. Clémenceau n'a jamais convoqué cette commission, de sorte que cette commission n'a jamais fonctionné.

En général, ces commissions d'enquête n'aboutissent à rien. Il y a eu une commission d'enquête sur l'affaire Rochette, qui a eu un assez intéressant résultant: ça a été de provoquer un livre de M. Barrès: "Dans le cloaque". - Il y a eu une commission d'enquête sur les fonds électoraux, cette commission d'enquête n'a non plus abouti à rien, parce qu'une fois qu'on a eu étudié les fonds électoraux des partis de centre et de droite, il aurait fallu aborder la question des fonds électoraux des partis de gauche et d'extrême gauche, alors la commission s'est arrêtée. Il y a eu

Source : BIU Cujas

une commission d'enquête sur l'affaire Stawisky, etc, etc..

Le témoignage devant les commissions parlementaires d'enquête.

Il y a quelque chose de spécial ici: c'est sur le témoignage devant les commissions parlementaires d'enquête. Les témoins assignés par les commissions d'enquête sont assimilés aux témoins en justice, c'est-à-dire: 1°- qu'ils sont obligés de venir témoigner sous peine d'amende; 2°- qu'ils sont obligés de ne pas mentir et la législation sur les commissions parlementaire d'enquête est plus sévère que la législation sur le témoignage en justice.

Lorsqu'il s'agit du témoignage en justice, les témoins ont le droit de mentir devant le juge d'instruction, ce n'est que le témoignage devant la juridiction de jugement, qui est frappé des peines du faux témoignage, parce qu'on a voulu laisser au témoin, qui aurait menti devant le juge d'instruction, la possibilité de dire la vérité devant la juridiction de jugement, parce que s'il avait menti devant le juge d'instruction et qu'il s'expose à une pénalité pour ce faux témoignage, il n'oserait jamais se démentir devant la juridiction définitive de jugement. Alors on lui permet de dire la vérité.

Au contraire, devant la commission parlementaire d'enquête, le faux témoignage est immédiatement punissable. Il n'y a pas eu d'ailleurs de poursuites pour faux témoignage devant les commissions parlementaires d'enquête, mais il y a eu des poursuites pour refus de venir témoigner.

La question

2°- La question: c'est une demande d'explication au gouvernement. La question est un moyen de contrôle extrêmement commode et simple, qui est employé par les Chambres anglaises. Au début des séances, les membres de la Chambre des Communes, ou les membres de la Chambre des Lords posent des questions au gouvernement. Mais il y a une grosse différence entre les moeurs anglaises et les moeurs françaises. En Angleterre, poser une question c'est poser une question et répondre à une question c'est répondre à une question. En France, poser une question c'est faire un discours, et répondre à une question c'est également faire un discours.

En Angleterre, un député demande: "Est-ce que vous avez un traité avec l'Irak ?" et le ministre répond: "Oui, non, je n'en sais rien", et c'est fini. Un député insiste: "Est-ce que vous ne pourriez pas nous apporter ce texte ? Non, le ministère est trop loin", c'est-à-dire qu'il ne veut pas répondre, parce que du ministère des Affaires étrangères à la Chambre des Communes, il y a quelques pas.

Source : BIU Cujas

En France, il y a un mot, qui est caractéristique dans le règlement, c'est que le député développe sa question. Alors cela devient un discours, et dans ces conditions, l'arme est beaucoup plus difficile à manier. De sorte qu'on a été obligé de faire un règlement extrêmement complexe: à la fin de chaque séance, les députés peuvent poser deux questions, c'est-à-dire à la fin de la séance, quand les députés s'en vont; tandis qu'à la Chambre des Communes, c'est 20, 30 questions, qui sont posées au début de chaque séance.

Quelle est en France la procédure de la question? La question est un sketch à deux personnages: le député qui pose la question, le ministre qui répond; puis clôture, ce sont les paroles sacramentelles du président: "L'incident est clos".

L'interpellation

3°- L'interpellation, comme la question, est une demande d'explication adressée par un membre de la Chambre aux ministres. Quelle différence y a-t-il? L'interpellation n'est plus le sketch, ce n'est plus le lever de rideau à deux personnages, l'interpellation c'est la grande pièce, car : 1°- tous les membres de la Chambre peuvent participer aux débats. L'interpellation peut être un débat général, on peut s'inscrire pour parler sur l'interpellation de M. Un Tel et de M. Un Tel. Ceci d'ailleurs est devenu théorique: on ne s'inscrit plus pour parler sur une interpellation, on interpelle soi-même, alors les interpellations sont jointes et le débat général résulte de ce que 3, 4, 5, 6 interpellateurs parlent dans le même débat. Mais théoriquement l'interpellation ouvre un débat général.

Mais surtout l'interpellation est close, il y a une clôture de l'interpellation par une décision de la Chambre, décision qui rentre dans la catégorie des motions, et qui porte plus spécialement le nom d'ordre du jour, ceci pour dire: l'interpellation est close par le vote d'un ordre du jour.

L'ordre du jour.

Qu'est-ce que c'est que l'ordre du jour? Ici nous nous trouvons en présence d'une application de l'inexactitude du langage. L'ordre du jour, c'est le programme d'une séance. De chaque côté du président, il y a des cadres et dans ces cadres il y a un papier portant ordre du jour: Discussion de la proposition de M. Un Tel sur les primes à la destruction des sangliers; questions de M. Un Tel; Un Tel et Un Tel...C'est l'ordre du jour, c'est le menu intellectuel de la journée.

Voilà une interpellation; on va voter, comment va être rédigé le texte sur lequel on va voter? "La Chambre passe à l'ordre du jour"; cela veut dire qu'elle prend le petit programme: il y avait: "3°-Interpellation de M.Dupont sur les agissements de M.Durand; 4°-Discus-

Source : BIU Cujas

sion du projet de loi sur l'encouragement à la culture du lin.."Nous avons fini notre interpellation, nous passons à l'ordre du jour et nous arrivons au n° 4. C'est de ce langage qu'est sortie cette appellation: ordre du jour, après la motion par laquelle est close une interpellation. Ce n'est pas fameux comme manière de parler, mais enfin c'est comme cela.

Rédaction de l'ordre du jour.

Comment est rédigé un ordre du jour? D'abord, il faut que l'ordre du jour soit proposé par un membre de la Chambre; par conséquent, un ministère, qui est interpellé doit se préoccuper d'avoir un ordre du jour, doit se préoccuper que l'un de ses amis dans la Chambre dépose un ordre du jour. Il y a des ministres qui l'oublient.

Quelles sont les diverses espèces d'ordre du jour? L'ordre du jour pur et simple: la Chambre passe à l'ordre du jour, c'est-à-dire que la Chambre n'apprécie pas. Il y a une demande d'explication par un député, il y a eu une réponse par le gouvernement, la Chambre, appelée à faire connaître son opinion, déclare qu'elle n'en a pas; la Chambre passe à l'ordre du jour. Iorsqu'un ministère s'est mis dans un mauvais cas, il accepte l'ordre du jour pur et simple; mais c'est qu'il n'est pas fier, c'est qu'il veut durer plutôt que gouverner, et en général l'acceptation par un ministère de l'ordre du jour pur et simple est le signe de sa fin prochaine.

Il y a, en second lieu, les ordres du jour motivés et dans ces ordres du jour motivés l'ordre du jour de confiance et l'ordre du jour de méfiance.Ordre du jour de confiance: "La Chambre ayant confiance dans le gouvernement pour assurer une politique vraiment républicaine passe à l'ordre du jour..Ou bien, ordre du jour de méfiance: "La Chambre, n'ayant pas confiance dans les hommes, qui sont au gouvernement, pour assurer une politique vraiment républicaine, passe à l'ordre du jour.

Il y a quelquefois une addition assez curieuse, qui consiste en ceci: que l'on repousse toute addition. "La Chambre, confiante en le gouvernement pour assurer une politique vraiment républicaine, et repoussant toute addition..."Cela veut dire que la Chambre n'admettra pas que l'on propose d'ajouter quelque chose à ces mots: "La Chambre confiante dans le Gouvernement... Par conséquent, il faut d'abord voter sur ces termes: repoussant toute addition.

C'est une des curiosités du régime parlementaire français, qui ne s'explique pas beaucoup, parce que la Chambre sait qu'elle va repousser toute addition ou

Source : BIU Cujas

qu'elle va en admettre. Il est inutile de la faire voter là-dessus.

Cette pratique vient du temps difficile du Ministère Combes. Il y avait alors une majorité extrêmement disciplinée sur les bancs de la gauche et de l'extrême gauche. Un jour, pour embarrasser la majorité, et pour embarrasser le gouvernement, les membres du Centre et de la Droite avaient proposé à l'ordre du jour de confiance cette addition: "La Chambre, confiante dans le gouvernement, mais réprouvant les menées socialistes, les menées collectiviistes, passe à l'ordre du jour". Les socialistes, disciplinés, ont voté l'ensemble de l'ordre du jour, avec l'addition: "et réprouvant les menées collectivistes".A l'avenir, on a pensé qu'on allait se protéger contre de pareilles manoeuvres par l'expression : "et repoussant toute addition".

D'ailleurs, si la Chambre peut admettre ou repousser toute addition, la division est de droit.Tout cela ce sont des opérations arithmétiques et mathématiques. La division est de droit, cela veut dire que si un membre de la Chambre demande qu'on vote sur une partie de l'ordre du jour proposé, la Chambre est obligée de voter sur cette partie, ainsi séparée: "La Chambre confiante dans le gouvernement..."ensuite: "...et réprouvant les menées collectivistes..."Quelqu'un dit: "Je demande la division après les mots: "confiante dans le gouvernement"; la Chambre vote; "Confiante dans le gouvernement". Si le gouvernement a une grosse majorité, il est sauvé. Ensuite on vote: "et réprouvant les menées collectivistes". La division est toujours de droit, chaque fois qu'un texte quelconque est soumis à la Chambre.

La question écrite.

Donc, enquête, question, interpellation, question écrite. Les Chambres françaises s'étaient préoccupées d'introduire chez elles les moeurs de l'Angleterre en ce qui concerne les questions. En Angleterre, cette mode des débats parlementaires provient , non seulement du caractère anglais, quoiqu'il ne faille pas l'exagérer sur ce point: les Anglais sont des orateurs, qui aiment à parler, et à parler longuement. Il ne faut pas croire que les Anglais soient brefs par tempérament; si un Anglais parle à la tribune de la S.D.N., il parle aussi longtemps qu'un Français, ou plus longtemps qu'un Français; mais cela vient surtout de la disposition de la Chambre des Communes.

A la Chambre des Communes, il n'y a pas de tribune; chacun parle de sa place; la Chambre des Communes est une salle rectangulaire, en face il y a une porte, des deux côtés des portes, et des deux côtés de cette sall

Source : BIU Cujas

rectangulaire, il y a des rangées de bancs assez confortables et sans table. Où est le président? Par terre, sur le parquet, devant une large table; sur cette table, il y a la masse d'argent, si la masse est sur la table, c'est que la Chambre fonctionne, si la masse est sous la table, c'est que la Chambre est simplement en commission. Le président est là par terre; d'où parle-t-on? Chacun de sa place. D'où parlent les ministres? Ils s'avancent un peu près de la table.

Ce n'est pas, comme en France, une espèce de spectacle, et un Monsieur qui monte à la tribune et qui vient faire un monologue solennel. Tout cela n'existe pas en Angleterre. On est entre soi, on parle simplement.

Alors on s'est dit : C'est bien commode de poser une question brève et que le ministre y réponde brièvement: "Oui, non, je ne sais pas". Mais on a compris qu'en France il serait difficile d'obtenir une pareille concision. Aussi en 1911 a-t-on introduit le système des questions écrites: au lieu de parler, on écrit sa question brièvement, sur un bout de papier quelconque, car il ne faut pas croire que cela soit entouré de solennités. La question est insérée au Journal Officiel, après le débat in extenso et, dans les huit jours, le ministre doit répondre.

C'est extrêmement commode. Qu'est-ce qui en est résulté? Toute une paperasserie et toute une bureaucratie nouvelle, car il a fallu créer des fonctionnaires pour répondre aux questions écrites, qui se comptent par milliers. Ce système des questions écrites est devenu un système de consultation gratuite.

Voilà, par exemple, un sabotier, qui fabrique des sabots, qui creuse le bois, puis qui a une petite boutique et qui vend aussi des galoches, qu'il achète à un fabricant de galoches. Il écrit à son député: "Je suis sabotier, je fabrique des sabots avec mon fils, je n'ai pas d'autre employé, mais en même temps le jour du marché ou de la foire, je vends quelques galoches: est-ce que je suis artisan? Est-ce que je suis, au contraire, commerçant, appelé à payer l'impôt sur les bénéfices commerciaux etc.." Que fait le député? Il dit :"Je n'en sais rien"; il écrit la question écrite; "M. Un Tel, député, demande à M. le Ministre des Finances si un sabotier, travaillant de son métier..." Quelque temps après, on a la réponse; par conséquent système de consultations juridiques gratuites, système qui a l'avantage que la réponse est insérée au Journal Officiel, mais elle est en même

Source : BIU Cujas

temps découpée, collée sur un beau papier, qu'on envoie au député questionneur, de sorte que dans les journaux locaux: "l'activité de nos représentants... Question..."Alors on dit: il travaille, puisqu'il a son nom à l'Officiel.

Voilà le système des questions écrites. Un abus formidable . Il y a eu une question: "Pourquoi tel cantonnier, qui a cependant du très bon vin dans sa cave n'a-t-il pas la permission de vendre ce vin aux troupes?" "Pourquoi M. Un Tel, gendarme, très remarqué par sa fidélité et son zèle dans le service n'est-il pas nommé brigadier, comme cependant il en a le droit? .."etc. etc. C'est, en général, puéril.

Le plus souvent le ministre répond. Quelquefois il déclare qu'il lui faut quelque temps pour recueillir des renseignements. Quelquefois aussi, la réponse est un peu ironique: on fait remarquer que telle loi, votée par le député, qui a posé la question, a été votée quinze jours auparavant et par conséquent contient la réponse.

Voilà l'ensemble des armes parlementaires. Il faut ajouter qu'au cours de la loi du budget et théoriquement au cours du vote de la loi des comptes, les Chambres peuvent aussi exercer leur action sur le gouvernement.

La responsabilité politique

Quelle est la sanction? C'est la responsabilité politique. c'est l'obligation de se retirer lorsque le gouvernement n'a plus la confiance des Chambres; par conséquent la responsabilité politique c'est la perte de la fonction, c'est l'obligation de démissionner. D'ailleurs, si les ministres ne démisionnaient pas, ils seraient révoqués. Il n'y a pas la révocation brutale, mais il y a la nomination du successeur.

Comment le ministère sait-il qu'il n'a plus la confiance du Parlement? Si le Parlement le lui dit dans un ordre du jour de méfiance: "La Chambre n'ayant pas confiance dans le gouvernement"; c'est net: allez-vous en . Ou bien si les Chambres votent un texte, que le gouvernement combat, ou rejettent un texte, que le gouvernement soutient, si ce texte est de telle importance qu'il engage la politique générale du gouvernement.

Comment la Chambre est-elle prévenue que ce texte a cette importance d'engager la politique générale du gouvernement? Par le fait que le gouvernement pose sur le vote la question de confiance ou de cabinet: "Si vous votez ce texte, je m'en vais", ou, au contraire, "Si vous adoptez ce texte, le gouvernement n'a plus l'autorité nécessaire pour assurer la direction du

Source : BIU Cujas

pays". Par conséquent, question de confiance, ou question de cabinet.

La demande de priorité pour un ordre du jour.

En général, un ministère ne laisse pas voter l'ordre du jour de méfiance. Il y a, en général, plusieurs ordres du jour: Un Tel demande l'ordre pur et simple, un autre l'ordre du jour de confiance, un autre l'ordre du jour de méfiance; quel est l'ordre du jour, qui va être voté le premier? Le gouvernement demande la priorité pour l'un des ordres du jour et pose la question de confiance sur la priorité. Si la priorité demandée par le gouvernement est adoptée, ensuite on vote à main levée sur l'ordre du jour. Si la priorité est rejetée, le gouvernement n'a plus qu'à s'en aller. Ou bien on pose l'ordre du jour de confiance sur une loi, sur un traité: le pacte franco-soviétique par exemple, sur un budget, etc, etc. Le gouvernement déclare: "Cette loi est de telle importance que si vous ne la votez pas, je m'en vais".

Voilà donc la responsabilité politique, obligation de démission, obligation de s'en aller, lorsque le gouvernement n'a plus la confiance du parlement.

Responsabilité solidaire et responsabilité individuelle

Cette responsabilité est solidaire, c'est-à-dire que si le gouvernement a fait un acte qui engage la responsabilité politique générale du gouvernement, le gouvernement tombe sur cet acte. La constitution dit: Les ministres sont responsables des actes, qui engagent la responsabilité politique du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.

Par conséquent, la constitution prévoit une responsabilité individuelle des ministres. C'est tel ministre, qui a fait tel acte, par conséquent ses collègues ont ignoré cet acte, donc ses collègues ne doivent pas souffrir à raison de cet acte.

Il y a des cas de responsabilité individuelle; mais lorsqu'elle est ainsi mise en jeu, on dit qu'un ministre est débarqué, mais des débarquements n'allègent pas l'esquif ministériel, au contraire, le débarquement est le plus souvent l'annonce du naufrage prochain.

Voici des cas: un ministre de la justice, qui s'appelait Darlan, très pressé de faire installer un magistrat qu'il venait de nommer, lui donna l'autorisation de prêter serment par téléphone. La solennité de la prestation de serment est une solennité comme toutes les solennités judiciaires, qui a son importance, qui a ses rites: le magistrat comparaît à la barre du tribunal et il prête son serment de fidélité. M.Darlan, pressé d'installer son magistrat, lui fait prêter

Source : BIU Cujas

serment par téléphone, ce qui fait considérer son installation comme définitive et ce qui fait courir l'inamovibilité du magistrat, alors que si un autre garde des sceaux était arrivé, avant la prestation de serment, il aurait pu ne pas nommer le magistrat. M. Darlan a été débarqué.

Plus grave l'affaire du général André, du temps du ministère Combes: il avait dressé un double registre des officiers, le registre Corinthe et le registre Carthage. Sur le registre Corinthe les officiers qui méritaient d'avancer, sur le registre Carthage les officiers qui ne devaient pas avancer, les officiers réactionnaires. C'est ainsi qu'au début de la guerre Pétain était colonel, parce qu'on était venu lui demander: "Quels sont les officiers, qui vont à la messe" et il avait répondu : "Au premier rang, le colonel, mais il ne se retourne jamais". Alors il avait été mis sur le registre Carthage.

Voilà pour la reponsabilité individuelle. En général, si un ministre a commis une faute, tous les autres sont responsables pratiquement de cette faute, en dépit de la règle constitutionnelle.

esponsabilité
es ministres
evant le Sénat

Question: est-ce que les ministres sont responsables devant le Sénat? Ici nous avons la tradition parlementaire anglaise: la Chambre des Lords n'est pas le centre de la politique, par conséquent, les ministres sont principalement responsables devant la Chambre des Communes. En France aussi, nous pouvons dire: le centre de la politique du pays c'est la Chambre des députés. Comme on disait du temps de la Restauration: "La Chambre est l'arène où se dispute le pouvoir".

Mais est-ce que le Sénat peut renverser un Ministère? Dans les premières années de la République, on pensait que le Sénat ne pouvait pas renverser un ministère; on disait: le Sénat est un pouvoir conservateur, modérateur, ce n'est pas à lui à augmenter l'instabilité ministérielle, en renversant des gouvernements.

Seulement, en ce qui concerne la tradition, il y a quelque chose de nouveau: sous la constitution de 1875, c'est le mode de recrutement du Sénat: le Sénat est élu, il sort, indirectement sans doute, mais il sort du suffrage universel, à deux ou à trois degrés. Par conséquent, il doit avoir son mot à dire.

La question s'est posée principalement à propos du ministère de M. Bourgeois. Il a fait un ministère radical qui, à ce moment-là, effrayait les Chambres; le Sénat n'était pas radical, le Sénat veut renverser le ministère Bourgeois; le ministère Bourgeois reste en

Source : BIU Cujas

place. Que fait le Sénat? Nous avions à ce moment-là l'expédition de Madagascar : le gouvernement de M. Bourgeois demande les crédits pour l'expédition de Madagascar, le Sénat refuse les crédits (ces crédits étaient d'ailleurs déjà dépensés, on en demandait la régularisation).

Le Sénat refuse les crédits. Que fait M. Bourgeois? Il ne donne pas sa démission; il vadevant la Chambre et déclare: le gouvernement n'est responsable que devant la Chambre populaire, par conséquent, je refuse, moi républicain, dans la tradition républicaine, de me retirer devant le Sénat. Mais le Sénat a insisté, il a refusé les crédits et il a bien fallu que M. Bourgeois s'en allât, en donnant sa démission.

Voilà le grand précédent. Aujourd'hui, le Sénat a prouvé son droit en l'exerçant; le Sénat renverse moins de ministères que la Chambre; mais il en renverse. Il a renversé le ministère Briand sur la représentation proportionnelle, il a renversé le ministère Tardieu sur la question laïque, la question des instituteurs. Par conséquent, comme on démontre le mouvement en marchant, le Sénat a prouvé son droit de renverser en renversant.

LA LOI

Nous allons étudier le fonctionnement de ces pouvoirs collaborant dans le régime parlementaire. D'abord nous avons à étudier la confection de la loi.

La confection de la loi. Définition de la loi

Il est très difficile de définir la loi. Il y a une définition formelle et une définition matérielle.

La définition formelle consiste à dire que la loi c'est l'acte émis par les deux Chambres du Parlement et promulgué par le président de la République. Lorsque nous nous trouvons en présence d'une décision valable seulement par la volonté d'une seule des deux Chambres, nous nous trouvons en présence d'une motion. Chaque Chambre fait son règlement intérieur: le règlement est une motion.

Nous disons donc que la loi est l'ordre donné par les deux Chambres et promulgué par le président de la République. C'est la définition extérieure.

Si on se lance dans la définition intérieure, la loi est un ordre général, permanent, valable pour tous et statuant à toujours - comme on disait autrefois. Seulement, cette définition a l'inconvénient qu'il y a des actes qualifiés juridiquement de lois, qui ne correspondent pas à cette définition. Par exemple, il est ordonné qu'une pension sera accordée à la veuve d'un maréchal de France, il est ordonné qu'un traitement

Source : BIU Cujas

exceptionnel sera accordé à un ancien président de la République; ce ne sont pas des actes généraux, permanents, etc, ce sont des actes individuels, Cependant, au point de vue de la forme, cela s'appelle lois.

Restons-en, par conséquent, à la définition formelle Il y a des volumes entiers consacrés à la définition matérielle de la loi, notamment M.Carré de Malberg a publié un ouvrage très intéressant, qui s'appelle: La loi expression de la volonté générale.C'est une étude des théories de la Révolution.

Hiérarchie des actes divers de l'autorité publique.

Il faut placer la loi, dans la hiérarchie des actes divers de l'autorité publique, au sommet, comme nous aurons à le voir, lorsque nous étudierons la supériorité des lois constitutionnelles: au sommet la constitution, qui commande tout, au-dessous la loi, enfin au dernier degré le règlement, ordre du président de la République ou des diverses autorités de l'Etat, qui ont le pouvoir réglementaire: le préfet, le maire.Voilà la hiérarchie.

Le parlement, dans le régime parlementaire,est chargé d'une autre mission que celle de voter la loi. Dans le régime parlementaire, le Parlement contrôle le gouvernement. Mais même dans les régimes non parlementaires, il arrive que les Chambres fassent autre chose que la loi. Par exemple, il arrive fréquemment que les Chambres aient à statuer sur les traités internationaux. Par exemple, aux Etats-Unis, c'est le Sénat qui statue sur les traités internationaux.

Enfin, dans l'immense majorité, on peut dire dans l'unanimité des régimes représentatifs, non seulement le parlement fait la loi, mais il vote aussi le budget, c'est-à-dire la prévision juridique des dépenses et des recettes de l'Etat.

'initiative de a loi. ystème de l'i- itiative par- agée

Nous allons maintenant étudier la confection de la loi.D'abord l'imagination de la loi. On en a parlé précédemment. Qui imagine qu'un ordre doit être donné?C'est ce que l'on appelle l'initiative de la loi, initium; le commencement; l'initiative, c'est l'acte de proposer une loi, c'est-à-dire de faire l'acte qui est au commencement, in initio, de la loi.

A qui appartient le droit d'initiative? Tradition républicaine: aux Chambres seules, c'est la tradition des constitutions révolutionnaires. Tradition monarchique: au chef de l'Etat seul, c'est le système de l'an VIII.

Il faut comprendre l'esprit des systèmes: lorsque nous avons un système à prédominence de l'exécutif, on peut dire que c'est le chef de l'Etat seul, qui a l'initiative : l'an VIII, la Restauration, le Second

Source : BIU Cujas

Empire. Enfin initiative partagée entre le chef de l'Etat et les deux Chambres: 1830, la Monarchie de Juillet, la constitution actuelle.

L'initiative prise par le président de la République prend le nom de projet. Autrefois, il y avait ce que l'on appelait la formalité de la prise en considération pour les propositions émanées des membres du Parlement. La prise en considération était une formalité préalable, tendant à s'assurer que la proposition présentait quelque caractère de sérieux, qu'elle méritait d'être examinée. Tandis qu'on disait: Si c'est le président de la République, qui présente un projet, nous devons présumer qu'il est sérieux, par conséquent nous l'engageons immédiatement dans la procédure parlementaire. On a supprimé la prise en considération, parce qu'en vertu de la fameuse politique des camarades, toutes les propositions étaient prises en considération. De sorte que maintenant, projets et propositions passent tout de suite par la commission...etc.

L'initiative présidentielle s'exerce dans la forme d'un décret. Le président de la République décrète qu'un ministre déterminé déposera le projet sur le bureau de l'une ou de l'autre Chambre.

Devant quelle Chambre peut être prise l'initiative? C'est une question que nous avons étudiée à propos du système de la dualité des Chambres. L'initiative peut partir également d'un député ou d'un sénateur, et le président de la République, le gouvernement, peut déposer indifféremment une loi au Sénat ou à la Chambre; en général, c'est à la Chambre pour les lois qui ont un certain caractère politique; pour certaines lois techniques, le gouvernement les dépose d'abord au Sénat.

C'est le Président de la République, qui prend l'initiative des lois. Les ministres n'ont pas l'initiative. Le gouvernement n'a pas l'initiative. La règle est inverse en Angleterre; ce sont les ministres, qui prennent l'initiative des lois et pas le roi. Ceci n'a pas beaucoup d'importance, mais tout de même c'est un fait qui ne rehausse pas la condition du président de la République que de lui faire signer successivement des projets absolument contradictoires. Depuis quelque temps, évidemment, les ministères se suivent. S'il arrive par hasard un ministère de contre, il s'empresse de prendre les projets du précédent gouvernement de gauche pour les faire arrêter. C'est ce qu'a dit M. Tardieu, lorsqu'il a dit à la Chambre: "Ne tirez pas sur moi, je porte vos enfants dans mes bras", c'est-à-dire tous

Source : BIU Cujas

vos projets je les porte, ne les critiquez pas.

Mais il fut une époque, où la règle était différente, où nous avions une certaine ordonnance des ministères libéraux ou des ministères radicaux. Alors, voilà par exemple les ministres radicaux, qui étaient partisans de l'impôt global et progressif sur le revenu. Le Président de la République, aussitôt, signait ce projet d'impôt global et progressif sur le revenu, en disant par conséquent aux Chambres: C'est dans l'impôt global et progressif qu'est le salut des finances publiques. Puis le ministère radical tombait, alors le président de la République signait un décret comportant un projet absolument en sens inverse, dans lequel il expliquait que l'impôt global et progressif sur le revenu c'était la perte des finances publiques. Cela n'a pas beaucoup d'importance, parce qu'on sait que le président de la République signe ce qu'on lui présente à signer.

Les rites parlementaires

Voilà donc le projet ou la proposition, déposé sur le bureau de la Chambre. Il n'y a aucune solennité: pour faire une proposition on la rédige, puis on la donne au bureauue la présidence, où il y a des services législatifs. Pour les projets, il arrive très souvent qu'il y ait une certaine solennité, dont en général la signification échappe: un ministre monte à la tribune, on s'attend à ce qu'il dise quelque chose d'intéressant, il dit: "J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi, tendant à la lutte sur le doryphora". C'est ce qu'a fait un jour M. Chéron et il a eu beaucoup de succès.

La lecture du procès-verbal

A ce sujet, on signale la pratique du dépôt du budget en blanc. Il y aurait une étude assez intéressante à faire sur les rites de la vie parlementaire en France. Par exemple, la lecture du procès-verbal: au début de chaque séance, le président passe le Journal Officiel à un secrétaire, en lui disant: "La parole est à M. le Secrétaire pour la lecture du procès-verbal". Par conséquent, si le secrétaire voulait remplir son métier, il lirait tout le Journal Officiel, cela durerait trois heures. Alors il prend son papier, et il le repasse au président: "La lecture du procès-verbal est achevée". Il n'a pas ouvert la bouche. Que signifie cette solennité? Cette solennité permet aux membres du parlement de proposer, de demander des rectifications au procès-verbal.

Les demandes de congé

De même, on voit dans le Journal Officiel que le Président dit: "M. Un Tel, et Un Tel demandent des congés"; jamais le président n'a dit cela, c'est simplement imprimé au Journal Officiel. - Ou bien encore:

Source : BIU Cujas

"J'ai l'honneur d'informer la Chambre que le président de la République a nommé MM.Un Tel, Un Tel et Un Tel pour assister le gouvernement comme commissaires dans la discussion d'un projet de loi". Jamais le président n'a dit cela, mais cela s' ajoute à l'Officiel.

Le dépôt du budget en blanc

Très souvent, au mois de Juin ou de Juillet, on voit le ministre des Finances monter à la tribune en disant: "J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le projet de budget pour l'exercice 1937 (par exemple)". Il n'y a rien: Tout le monde sait que le projet de budget comporte trois gros livres bleus qui, quand ils seront étudiés par la Commission des finances, deviendront trois gros livres blancs. Que signifie ce dépôt du projet? Le projet est censé déposé, par conséquent cela permettra à la commission des finances d'examiner le budget pendant les vacances, c'est-à-dire que, quand le budget d'un ministère sera prêt, on le soumettra à la Commission des Finances, et on en a bien le droit, puisque ça a été déposé par ce geste du ministre des finances sur le bureau de la Chambre. C'est ridicule , mais enfin de cette façon on satisfait sa conscience.

Le renvoi du projet ou de la proposition à la Commission

Voilà donc le projet ou la proposition déposé sur le bureau de la Chambre. Qu'est-ce que devient ce projet ou cette proposition. Il est renvoyé à une commission, il est censé renvoyé par la Chambre à une Commission.C'est encore un des rites, une des fictions de la vie parlementaire. En réalité, ce sont les fonctionnaires, les commis de la Chambre, théoriquement la présidence, c'est ce personnel qui envoie le projet ou la proposition à une commission déterminée.

L'examen par la commission

L'examen par la Commission est le propre de la vie parlementaire française.En Angleterre, il n'y a pas de commission. Il n'y a pas de commission pour l'examen du budget, il n'y a pas de commission pour l'examen des lois.Comment la Chambre des Communes étudie-t-elle les projets ou les propositions? On peut dire qu'elle ne les étudie pas, qu'elle vote directement, sous l'influence du gouvernement.

Voici la différence, notamment en ce qui concerne le budget. En France, cette formalité du dépôt sur le bureau du président, puis surtout le long examen par la commission des Finances, qui va substituer son projet de budget au projet du gouvernement, en général pour augmenter les dépenses. Puis la Commission nomme le rapporteur général du budget, qui parlera sur tous les points du budget, puis ensuite une vingtaine de rapporteurs spéciaux sur les ministères ou sur des

Source : BIU Cujas

parties de ministères, par exemple le budget des Monnaies et Médailles, le budget de la Guerre, de la Marine, etc.

Comment va se faire la discussion à la Chambre? Il y aura au banc du gouvernement chaque ministre compétent, puis au banc de la commission les différents rapporteurs et la Chambre statuera après avoir entendu le gouvernement et la commission.

Au contraire, en Angleterre, pas de commission, donc pas de rapporteur du gouvernement et pas de rapporteurs des commissions. Un jour, les bancs de la Chambre des Communes sont combles, les tribunes sont pleines, les représentants du corps diplomatique sont là, les représentants du commerce, de l'industrie, etc s'entassent dans les tribunes. Et d'ailleurs, si un député disait : "Je préviens l'honorable M. le Speaker que des étrangers sont dans l'enceinte de la Chambre", il faudrait faire évacuer les tribunes. A ce moment-là, la salle étant comble, le Chancelier de l'Echiquier pénètre dans la Chambre des Communes en portant une serviette de maroquin rouge. Il ouvre solennellement cette serviette et il lit son budget, que personne ne connaît, aucune commission n'en a pris connaissance et aucune communication n'a été faite à la presse. M. Snowden tint son budget tellement secret qu'il ne voulut même pas prendre une dactylographe, c'est sa femme qui, dans le fond d'une campagne, lui a tapé son discours.

Ce projet de budget, c'est donc une révélation, qui étonne; on est devant la Chambre des Communes en comité de la Chambre entière. Ce n'est pas la Chambre des Communes, ce n'est pas présidé par le speaker, c'est présidé par le chairman, qui est le président du comité de la Chambre entière. La masse, au lieu d'être au-dessus de la table est au-dessous de la table.

Alors, lorsqu'au milieu de l'émotion générale, le Chancelier de l'Echiquier a fait connaître son projet de budget, immédiatement on vote les mesures de cadenas: par exemple, on augmente le droit sur la bière, il ne faut pas permettre aux gens de Londres de se précipiter à la brasserie acheter un tonneau de bière. Etonnement. On vote cette loi, puis on va boire un verre à la buvette, on se promène dans les couloirs, on rentre et immédiatement, on commence l'examen du budget. On juge le budget devant la Chambre. Si vous avez des explications à demander, demandez-les au ministre et non pas au rapporteur.

Par conséquent, la commission, qui est un perfectionnement du contrôle parlementaire augmente en même temps la puissance du parlement, tandis que la Chambre

Source : BIU Cujas

des Communes est profondément inorganique, c'est le gouvernement qui expose les projets, la Chambre doit se contenter de ce que lui dit le gouvernement. Alors, en quinze séances tout est fini. On voit donc l'importance des commissions.

Les grandes commissions permanentes.

Maintenant nous avons en France ce que l'on appelle le système des grandes Commissions permanentes. Autrefois, sous la Restauration, sous la Monarchie de Juillet, jusqu'à la veille de la guerre de 1914, chaque fois qu'il y avait un projet ou une proposition, on nommait une commission, chargée d'étudier le projet ou la proposition. Par conséquent, il fallait élire. Or, maintenant, mettons qu'il y ait 4.000 propositions chaque année, s'il fallait élire une commission chaque fois, la Chambre passerait son temps à élire des commissions et elle n'y arriverait pas, il faudrait siéger le jour et la nuit.

Alors, au système des commissions spéciales, a succédé le système des commissions à compétence générale et permanentes. Chaque année, on élit les grandes commissions: armée, marine, éducation nationale, finances, affaires étrangères, Algérie, colonies, protectorats, etc, etc..

Chaque fois qu'un projet est déposé sur le bureau de la Chambre, les services de la Chambre examinent à quelle commission il convient de renvoyer ce projet ou cette proposition.

Voilà, en très gros, le système des commissions permanentes, qui sont élues par la Chambre avec le système de la représentation proportionnelle, car la Chambre, qui est hostile à la représentation proportionnelle pour son propre recrutement, a tenu à instituer la représentation proportionnelle dans le recrutement de ses commissions. On compte: il y a 44 membres dans les grandes commissions, par conséquent chaque groupe a droit à un commissaire par environ 13, 14 ou 15 membres; par conséquent, un groupe, qui a 26 membres, désigne deux commissaires, un groupe qui a 40 membres désignera trois commissaires, etc..On met bout à bout les propositions des divers groupes politiques de la Chambre et, s'il n'y a pas d'opposition, les commissions sont ainsi constituées par la désignation des groupes. Donc c'est exactement la représentation proportionnelle.

Les commissions comprennent 11, 22, 33 ou 44 membres. Pourquoi? Parce que traditionnellement les commissions sont signées par des bureaux de la Chambre, et ces bureaux sont au nombre de 11.

Qu'est-ce qu'un bureau? C'est un groupe de députés désignés par le sort. Chaque député correspond à un

Source : BIU Cujas

numéro; on met 615 numéros dans une espèce de tamis ((inventé par M.Tamisier) sous ce tamis, il y a 11 tubes, on jette dans le tamis les boules de loto portant 615 chiffres, on remue, les boules correspondant à chacun des députés tombent dans ces tubes et les bureaux sont ainsi constitués. Chacun de ces groupes, constituant le 11ème de la Chambre, va élire 1, 2, 3 ou 4 commissaires, donc il y a 11, 22, 33 ou 44 commissaires. Au Sénat, c'est la même chose, avec 9.

La désignation par les bureaux existe encore, lorsqu'il s'agit, par exemple, de la vérification des pouvoirs. La Chambre peut également décider qu'elle va nommer une grande commission d'après le système des bureaux.

Rôle de la commission

Quel est le rôle de la Commission? C'est de rédiger un rapport. Elle désigne un de ses membres qui rédigera, en vue de les présenter à la Chambre, les conclusions de la Commission: c'est le rapporteur. Le rapport est imprimé et ces impressions de la Chambre coûtent de plus en plus cher, parce qu'il y a une mauvaise tradition à la Chambre, c'est la tradition du "matelas". Pour avoir l'air d'avoir fait un travail important, il faut présenter un gros rapport. On y met dedans n'importe quoi.

Le débat en séance publique.

Le rapport imprimé est distribué aux députés et maintenant va commencer le débat en séance publique. Ce débat en séance publique est mené par le gouvernement, qui est nécessairement à son banc, qui intervient pour faire connaître son opinion à tout moment, à qui on la demande s'il ne la donne pas, et également par la commission, représentée, en général, par son président et par son rapporteur.

Le vote, le vote à main levée

— Lorsque les débats sont terminés, on passe au vote. Il y a diverses espèces de votes, sur lesquelles on ne peut pas insister. Il y a le vote par assis et levés, qui est, en réalité, le vote à main levée. On ne fait lever véritablement que s'il y a doute. Le vote à main levée voit ses résultats constatés par les secrétaires. C'est là un rôle assez délicat de la part des secrétaires qui, en général, statuent suivant leur propre tendance, mais en pleine bonne foi. Lorsque vous avez une assemblée, qu'on lève les mains et que l'assemblée est à peu près partagée, savoir dans quel sens est la majorité, c'est assez difficile. C'est un procédé imparfait, et d'autre part, c'est un procédé dont le résultat est tenu secret: les électeurs ne savent pas dans quel sens a voté tel ou tel député, si on a voté à main levée.

Le scrutin public

Il peut y avoir lieu à scrutin public, c'est le

Source : BIU Cujas

scrutin par bulletins. Chaque député reçoit une boîte, dans laquelle sont des cartons portant son nom: bleu contre, blanc pour. Les huissiers circulent et chaque député est censé mettre son bulletin dans l'urne. Il y a ensuite ce que l'on appelle des urnes totalisatrices, qui sont des espèces de casiers faits d'une façon très soigneuse, de sorte qu'il y a un casier de 100, un casier de 50, des casiers de 20, des casiers de 10, et quand les bulletins sont entassés là-dedans, il est impossible de commettre une erreur, on ne peut, ni en enlever, ni en ajouter un, car on voit très bien la place.

Le vote des absents par procuration

Seulement, les urnes circulent, s'il y a 8 députés en séance on voit que tel projet a été voté par 500 voix contre 110. On met des paquets de bulletins dans les urnes, c'est le système du vote des absents; c'est un système déplorable, mais qui est rendu absolument nécessaire par la complexité formidable du travail parlementaire. On ne peut pas voter 4.000 fois au cours d'une année, et, d'autre part, si vous supprimez ce scandale du vote par procuration, vous arrivez à ceci que le sort d'une décision, le sort d'un gouvernement est entre les mains des députés présents. Si vous avez 8 communistes, en séance, ces 8 communistes supprimeront la Banque de France, la propriété privée, etc, et cela deviendrait la loi; ou bien si vous avez les derniers survivants du Bonapartisme, ils rappelleront la famille Bonaparte au trône. Finalement, c'est un scandale, mais c'est peut-être un moindre mal.

Le chargement des scrutins

Seulement ce qui est fâcheux, c'est ce que l'on appelle le chargement des scrutins, c'est-à-dire que, quand les huissiers passent, on verse dans leurs urnes tous les bulletins de tous les députés, dont les boîtes sont aux environs. Il y a d'ailleurs des députés particulièrement assidus, qui sont boîtiers, qui ont 20, 30 boîtes devant eux. C'est ce qui explique la fortune de certains députés, qui n'ont jamais rien dit ou rien fait, mais qui étaient boîtiers, alors le gouvernement a toutes sortes d'attentions pour un boîtier, qui met 50 bulletins dans l' urne.

Ensuite, si nous avons 1.200 bulletins dans l'urne nous savons bien que le scrutin est chargé, seulement il y a ensuite vérification. Les services de la Chambre comptent: Tels ont voté pour, Tels ont voté contre, mais s'il y a vingt bulletins au nom du même député, il n'a voté tout de même qu'une fois. Alors, lorsque les services de la Chambre comptent, ils peuvent constater que leur calcul aboutit à un résultat différent de celui qui a été proclamé en séance. On a proclamé

Source : BIU Cujas

en séance une majorité de cent voix, puis on compte dans les bureaux et on s'aperçoit que cette majorité s'est changée en une minorité de 50 voix. Cependant, d'après le principe, tout vote proclamé en séance est acquis.

Aussi, quand il apparaît que les scrutins sont excessivement chargés, les secrétaires ne proclament pas, ils déclarent qu'il y a lieu à pointage, ils vont dans un bureau et là les fonctionnaires de la Chambre comptent, car c'est un travail, qui demande une certaine habitude, pour être fait rapidement. On se sert de cuvettes de photographie, chaque cuvette correspond à une lettre de l'alphabet, les bulletins portent des numéros, on répartit ces bulletins dans les cuvettes, et on élimine les bulletins qui sont en trop. On revient en séance et là est proclamé le résultat définitif.

Le scrutin public à la tribune.

Il y a une manière de voter, qui donne lieu à plus de garantie, c'est le scrutin public à la tribune. Là chaque député monte à la tribune, son nom, quand il passe devant le premier secrétaire de gauche est effacé il a voté. D'autre part, il reçoit d'un huissier une boule de chêne, il passe au milieu de la tribune, dépose son bulletin dans l'urne, rend la boule de chêne à l'huissier, qui est de l'autre côté, l'huissier met les boules de chêne dans un plateau, les boules sont comptées, de sorte qu'il y a un contrôle entre les boules de la droite et les émargements de la gauche. Chacun n'a voté qu'une fois.

On dira que c'est là le mode de scrutin le plus normal et le plus loyal. Oui, seulement, comment peut-on faire 4.000 fois ce système-là. Puis, les députés de gauche, surtout les députés d'extrême gauche, qui sont très disciplinés, qui sont assidus, ont manié la demande de scrutin public avec une magnifique habileté. Ils sont 50, puis sur les autres bancs il y en a 20; ils disent: "Nous demandons le scrutin public à la tribune. Si on y procède immédiatement, c'est eux qui l'emportent.

Ils ont fait cela deux ou trois fois. La 4ème fois, on leur a coupé leur effet, en disant que le scrutin public à la tribune durerait une heure. Pendant cette heure, on se précipite dans les couloirs, à la buvette, dans la bibliothèque, dans les salles de conférence, on téléphone, les députés arrivent et déposent leurs bulletins.

A la Chambre des Communes, il n'y a pas de bulletins. C'est une salle rectangulaire, le speaker est sur le plancher, et des deux côtés du speaker, à droite et

Source : BIU Cujas

à gauche, il y a deux portes; en face de lui une autre porte; chaque fois qu'on demande un vote par division, toute la Chambre des Communes sort par la porte du fond, ceux qui sont pour rentrent par la porte des oui, ceux qui sont contre rentrent par la porte des non, de sorte que, pour voter un budget, chaque membre de la Chambre des Communes doit faire à pied environ 20 kilomètres!

La loi est votée par l'une et l'autre Chambres

Tout ceci, ce sont des détails, Ce qui est plus important c'est ceci: la loi est votée par l'une et l'autre Chambres .Quel va être le rôle du Gouvernement? Le rôle du gouvernement est double: 1°- promulguer, 2°- publier la loi, Les professeurs s'obstinent à faire une différence entre la promulgation et la publication et, de son côté, le législateur s'obstine à confondre la promulgation et la publication. Mais il y a une grosse différence.

La promulgation

Qu'est-ce que la promulgation? Voyons d'abord son mécanisme. Le président de la République prend un décret, dont la formule est la suivante: "Le Sénat et la Chambre des députés ont voté et le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit..." Voilà le textede la loi datée, signée par le président de la République, contresignée par un ministre.Voilà le mécanisme de la promulgation.

Sous la monarchie parlementaire, la formule était : "La Chambre des Pairs et la Chambre des Députés ont adopté et nous ordonnons ce qui suit ..." Par conséquent, il en résultait que les Chambres avaient émis un voeu et que l'ordre émanait du roi. Ici nous employons un terme vague: promulguer.

Ce qu'elle signifie.

Que signifie la promulgation? C'est l'acte de naissance de la loi; le président de la République constate officiellement le vote des deux Chambres et constate en même temps la concordance de ces votes. Sans promulgation, il n'y a pas de loi.

Quel est le délai pour la promulgation? Normalement un mois après le vote par la Chambre, qui a voté en dernier lieu, Si les Chambres ont voté l'urgence de la promulgation le président de la République n'a plus que trois jours pour promulguer la loi.Si le président de la République n'intervient pas dans ce délai, il ne se passe rien. Une fois il a oublié de promulguer, ou plutôt les services ont oublié de lui présenter une loi, il l'a promulguée cinq ou six mois après. Et quant à la loi dite loi Rolland, cette loi a été votée le 27 Décembre et elle a été promulguée le 7 Février. Il s'est écoulé plus d'un mois, parce que le ministre de la justice a été ahuri devant ce texte et qu'il a demandé le temps d'en étudier l'application.

Source : BIU Cujas

Le veto du président

Par conséquent, la promulgation c'est l'acte de naissance de la loi, la constatation de l'existence de la loi. Puis il y a autre chose, c'est que dans notre constitution de 1875 existe une institution qui n'a jamais vécu, qui n'a jamais donné lieu à aucune application, c'est le veto du président de la République: si une loi est considérée par le président de la République comme menaçant les intérêts de l'Etat, le président de la République a le droit de briser le vote des Chambres; alors la loi est renvoyée devant les Chambres, c'est ce qu'on appelle le droit de demander une seconde délibération, le droit de veto. Veto: je m'oppose.

C'est une prérogative qui devrait être essentielle. Les Constituants de 1875 avaient déposé là quelque chose de sérieux. Mais jamais un président de la République ne s'est opposé à aucune loi. Pourquoi? A raison de ce fameux régime parlementaire: ce sont les ministres, qui étaient devant les Chambres, qui auraient dû s'opposer, s'ils ne s'y sont pas opposés, ils ne peuvent pas contresigner le veto du président de la République.

Aux Etats-Unis, au contraire, le veto est une institution extrêmement vivante, extrêmement pratique. On a vu des propositions, certainement démagogiques, qui consistent à accorder une pension à tous les anciens combattants de la guerre de 1914: jusqu'ici le président Roosevelt s'y est opposé. De même, le président Coolidge renvoyait aux Chambres des projets qu'elles avaient voté, parfois avec des motifs presque outrageants: "Vous êtes des démagogues, qui dépassez toutes les bornes de la démagogie" etc...

Il y a ceci qu'aux Etats-Unis, lorsqu'une loi a été brisée par le veto présidentiel, elle ne peut être revotée que par une majorité spéciale des trois quarts. Au contraire, en France, c'est la même majorité, qui va revoter la loi. Bref, le veto n'est pas exercé et la promulgation indique que le chef de l'Etat renonce à son droit de veto, qu'il ne l'exercera pas.

Publication de la loi

La loi promulguée doit être publiée. Elle est publiée au Journal Officiel. La publication, c'est l'acte matériel qui porte la loi à la connaissance des citoyens. Par conséquent, la publication au Journal Officiel est l'acte essentiel; sans la publication, la loi n'est pas obligatoire.

Quand est-elle obligatoire ? A Paris, un jour franc après l'insertion au Journal Officiel; dans les départements, un jour franc après l'arrivée au chef lieu de l'arrondissement. Nous avons là-dessus toute une

Source : BIU Cujas

jurisprudence, c'est une question extrêmement importante, et la jurisprudence est très incertaine. On disait autrefois que la loi est obligatoire à l'arrivée du Journal Officiel dans le département. Mais le Journal Officiel arrive par un auto-car, par un petit train, est-ce qu'au moment où il pénètre dans le département ou dans l'arrondissement les citoyens seraient obligés? Nous avons maintenant une décision du tribunal de Morlaix: la loi est obligatoire, quand le Journal Officiel est arrivé à la sous-préfecture.

Mais si le facteur n'apporte pas le Journal Officiel, à la sous-préfecture, il n'est pas arrivé, et la loi n'est pas obligatoire. Ainsi est la loi.

LA POLITIQUE ETRANGERE

La fonction diplomatique

Certains publicistes du XVIIIème siècle faisaient de la fonction diplomatique un pouvoir particulier de l'Etat, qu'ils appelaient le pouvoir fédératif. Il faut remarquer que les progrès de la démocratie ont été beaucoup plus longs à se réaliser dans le domaine diplomatique que dans le domaine de la politique intérieure. Rousseau disait que les peuples s'occupent de leurs affaires intérieures, qu'ils s'occupent de leur administration, qu'ils s'occupent de leurs finances, mais la diplomatie c'est l'affaire des princes.

C'était l'affaire des princes, lorsque les princes décidaient, puisqu'ils faisaient se rencontrer quelques troupes de mercenaires. En France particulièrement, les soldats suisses étaient d'excellents mercenaires, fidèles, courageux, qui se battaient pour la France, ou bien c'étaient des mercenaires recrutés plus ou moins volontairement dans le pays même. Mais maintenant que les peuples supportent eux-mêmes les conséquences de la diplomatie, ils ont le droit de dire leur mot dans les affaires diplomatiques.

Cependant, dans notre constitution de 1875, il reste une trace du système monarchique en matière de diplomatie; le président de la République représente la France auprès des nations étrangères. La constitution de 1875 dit: Les représentations des nations étrangères sont accréditées auprès de lui.

Puis cet art. 8 de la loi du 16 Juillet 1875: Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Et l'article continue: Il en donne connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Source : BIU Cujas

Par conséquent, en vertu de notre constitution de 1875, le président de la République a le droit de conclure des traités secrets; il en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que la sûreté de l'Etat le permet, par conséquent, c'est lui qui est juge du moment où il doit rendre le traité public. Donc il a le droit de conclure des conventions secrètes. (C'est ainsi que personne n'a jamais connu le traité d'alliance avec la Russie tsariste)

La négociation des traités

Comment se manifeste la diplomatie? Elle aboutit à la conclusion de traités. Hélas! Nous en avons eu des traités depuis la fin de la guerre: Pacte à 4, Pacte à 6, Pacte à 8. Pacte unilatéral, bilatéral, quadrilatéral.....

Comment sont négociés les traités? Sous la direction du président de la République: art. 8 de la loi du 16 Juillet: le président de la République négocie.. Comment négocie-t-il? Au moyen de plénipotentiaires, qui peuvent toujours arrêter un projet de traité, que l'on appelle un protocole.

Comment le traité engage-t-il la France? Lorsque le chef de l'Etat a donné sa ratification. C'est la solennité de l'échange des ratifications par le chef de l'Etat, qui engage les pays.

La ratification des traités

Quelle est la question de droit constitutionnel interne? C'est celle-ci: Est-ce que le chef de l'Etat peut donner sa ratification, quand il lui plaît et sans qu'il y ait de limitation constitutionnelle à sa liberté.?

La tradition monarchique

Ici, c'est toujours le même cadre dans nos explications :Une tradition monarchique : le chef de l'Etat peut ratifier quand il lui plaît, comme il lui plaît. C'est le système anglais, En Angleterre, les Chambres n'ont pas à s'occuper des traités, par conséquent c'est le roi qui signe comme il veut. Evidemment, il n'ira pas contre l'opinion exposée par la Chambre des Communes, mais enfin la théorie juridique c'est que le roi signe seul les traités.

La doctrine démocratique

A l'inverse, la doctrine démocratique, celle de la Suisse actuelle, qui va beaucoup plus loin, puisque les traités peuvent être soumis au referendum. Tous les traités ne peuvent devenir définitifs qu'après avoir été approuvés par les Chambres. C'est le système de la Convention , des constitutions révolutionnaires, etc..

Systèmes mixtes

Systèmes mixtes: nous en avons deux:

Le système américain

1°- Le système américain: le président des Etats-Unis, pour ratifier un traité, doit avoir l'autorisation du Sénat à la majorité des trois quarts du Sénat

Source : BIU Cujas

seul, pas de la Chambre, Le Sénat est le conseil exécutif et diplomatique du président des Etats-Unis. Il faut illustrer cette règle par l'exemple du président Wilson, qui est venu ici à Paris, et ensuite à Versailles, négocier comme plénipotentiaire de son pays le traité de Versailles; il s'était délégué lui-même; puis, il est revenu aux Etats-Unis et le Sénat lui a refusé l'autorisation de ratifier ce traité qu'il avait signé.

Le système français

En France, système mixte: le principe monarchique: le président de la République négocie et ratifie seul tous les traités. Mais pour un certain nombre de traités le président de la République ne peut ratifier que s'il a obtenu au préalable l'autorisation des Chambres, autorisation de ratifier.

Traités qui ne peuvent être ratifiés qu'avec l'autorisation des Chambres

Quels sont ces traités? La liste est donnée par l'art. 8 de la loi du 16 Juillet: "Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi".

On a cru, en 1875, que cette liste comprenait les traités les plus importants. C'est faux, puisque le traité d'alliance avec la Russie tsariste n'a jamais été soumis à la ratification des Chambres, qu'il n'a même jamais été public. Pourquoi? Parce que ce n'était pas un traité de paix, ce n'était pas un traité de commerce, ce n'était pas un traité sur le droit des personnes ou le droit de propriété, ce n'était pas non plus un traité engageant les finances de l'Etat. Evidemment, la guerre engage les finances de l'Etat, mais tout engage les finances de l'Etat, si on va dans cet ordre d'idées; pour engager les finances de l'Etat, il faut qu'il y ait la précision d'un concours financier déterminé. Voilà comment on interprète cet art. 8.

Au cours de ces dernières années, l'usage s'est établi de soumettre aux Chambres les traités, qui paraissent politiquement importants et qui cependant ne rentrent pas dans cette énumération de l'art. 8. Par exemple, feu le traité de Locarno a été soumis aux Chambres; cependant ce n'était pas un traité de paix, un traité de commerce. Si bien que pendant longtemps M. Aristide Briand avait hésité comment il ferait venir la question devant les Chambres, s'il la ferait venir sous la forme d'une autorisation de ratifier, ou tout simplement sous la forme d'une interpellation, car on peut faire interpeller sur un traité.

Source : BIU Cujas

Maintenant, évidemment, la politique étrangère passe au premier plan, mais avant 1914, personne ne s'est jamais intéressé à la politique étrangère. Il y avait un débat par an, au moment de la discussion du budget des Affaires étrangères. Il est déchirant de lire, avant 1914, la correspondance de M.Cambon ou les Mémoires de M. Paléologue, qui était tenu jour par jour au courant de la menace allemande par M.Cambon. Quand il arrivait un ministre des Affaires Etrangères, il le mettait au courant, le ministre des Affaires Etrangères seul savait, et les Chambres, pendant ce temps, se chamaillaient sur de petites questions de politique intérieure.

LA JUSTICE

La justice politique

Sur la justice, on n'a à parler ici que de la justice politique. Il y a une justice politique. Pourquoi y a-t-il une justice politique ? Pour diverses raisons. La réalité c'est que les régimes éprouvent le besoin de se défendre. Il y a une justice spéciale en matière politique, il y a des infractions spéciales en matière politique, parce que les régimes éprouvent le besoin de se défendre.

Les formes des tribunaux politiques

Quelles sont les formes des tribunaux politiques? On peut en distinguer trois catégories:

1°- Nous allons confier la connaissance des infractions à la plus haute juridiction du pays.Par exemple, nous allons dire: s'il faut juger un ministre coupable de trahison ou de crime grave, s'il faut juger des attentats à la sûreté de l'Etat, nous les porterons directement devant la cour de cassation.

2°- Haute Cour spéciale: Nous allons créer un tribunal politique spécial. C'est le système du Second Empire. Il y avait une haute cour spéciale, appelée à juger les attentats politiques et appelée aussi à juger les membres de la famille impériale. La Haute cour comprenait de hauts juges et de hauts jurés, qui étaient pris dans les conseils généraux. C'est la haute cour spéciale, qui a jugé Pierre Bonaparte, membre de la famille impériale, qui, ayant reçu la visite d'un journaliste, eut avec lui une conversation un peu animée, si bien que Pierre Bonaparte sortit un pistolet et abattit Victor Noir le journaliste. Pierre Bonaparte fut acquitté par la haute Cour, qui siègeait à Bourges.

Le système anglais

Enfin, nous avons le système anglais, qui consiste à confier la justice politique à la Seconde Chambre,

Source : BIU Cujas

à la Chambre Haute, Chambre des Lords, Sénat américain, Chambre des Pairs en France, Sénat français, à l'heure actuelle. Les Anglais ne l'ont pas fait exprès, c'est venu par la tradition; tout vient par la tradition en Angleterre et la tradition se conserve quelquefois d'une façon un peu comique.

L'Impeachment

Il y avait, en Angleterre, sorties de l'histoire, une Chambre des Lords, et une Chambre des gens du commun. Il est apparu que cette Chambre des Lords était le jury de jugement et que la Chambre des Communes était le jury d'accusation: la Chambre des Communes met en accusation devant la Chambre des Lords, c'est ce que l'on appelle l'impeachment, la procédure d'empêchement. Elle n'a pas fonctionné depuis environ un siècle et quart en Angleterre, mais elle a fonctionné à plusieurs reprises aux Etats-Unis, notamment contre le président Johnson, qui fut condamné à la majorité ordinaire et qui ne fut pas condamné à la majorité requise des trois quarts, qui fut par conséquent acquitté.

En France, le système de l'impeachment est passé spontanément dans la Charte de 1814. La Chambre des Pairs avait une juridiction alors extrêmement étendue: elle jugeait les attentats contre le roi ou contre les membres de la famille royale. A ce titre, c'est la Chambre des Pairs, qui a jugé Louvel, qui avait assassiné le duc de Berry. La Chambre des Pairs jugeait les crimes de trahison, d'attentats contre la sûreté de l'Etat, etc, et c'est à ce titre que la Chambre des Pairs a jugé et condamné à mort le Maréchal Ney, qui fut d'abord traduit devant un conseil de guerre, puis un avocat vint dire que le conseil de guerre était incompétent, qu'il fallait aller devant la Chambre des Pairs et le maréchal Ney fut condamné à mort.

Les procès jugés par la Chambre des Pairs sous la Monarchie de Juillet

Sous la monarchie de Juillet, la Chambre des Pairs a eu des procès retentissants :

1° - La Chambre des Pairs jugeait les Pairs, elle était juge de toutes les infractions commises par ses propres membres, de sorte qu'à ce titre on peut signaler, au début, le procès de l'Ecole. Nous vivions sous le régime du monopole universitaire; il était interdi d'ouvrir une école. Montalembert, l'abbé Lacordaire et l'abbé de Coux ouvrent une école rue des Beaux-Arts.

ERRATA

Page 69, 3ème manchette: au lieu de "28 Janvier 1895. lire "28 Janvier 1875".

Page 134, ligne 6 par en bas, au lieu de "juin", lire "Janvier".

Page 213, ligne 24, au lieu "d'arrondissement", lire "département".

Page 259, ligne 11 par en bas au lieu de "1893", lire "17"

Source : BIU Cujas

Ils sont poursuivis devant le tribunal correctionnel, Montalembert perd son père, qui était pair, lui-même par l'effet de ce décès devient pair, quoi que n'ayant pas le droit de siéger, parce qu'il n'avait pas l'âge et parce que ces événements se passaient entre la promulgation de la Charte de 1830 et la suppression, par une loi spéciale, de l'hérédité de la pairie. Automatiquement Montalembert devient pair, il n'y a plus qu'une juridiction pour le juger, c'est la Chambre des Pairs; il entraîne devant la Chambre des Pairs ses complices, Lacordaire et De Coux: c'est le grand "procès de l'école qui marque une date dans l'histoire de nos libertés.

Plus tard, le duc de Choiseul-Praslin fut accusé d'avoir tué sa femme pour complaire à la gouvernante anglaise de ses enfants. Ce crime, parce qu'il était commis par un pair, ne pouvait être jugé que par la Chambre des Pairs. Ici encore, on dit que le duc de Choiseul-Praslin se serait suicidé dans sa cellule au Luxembourg. Ce procès fut un de ceux qui entraînèrent la déconsidération du régime.

La Chambre des Pairs connaissait encore des attentats à la sûreté de l'Etat. A ce titre, le procès de Fieschi, la machine infernale boulevard du Temple, les insurgés d'Avril...

Enfin, la Chambre des Pairs connaissait des crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Ici une affaire qui également contribua considérablement à déconsidérer le régime de la monarchie de Juillet: c'est le procès de Teste et Cubières. Teste était une des personnalités les plus représentatives du régime, membre de la Chambre des Pairs, président de Chambre à la cour de cassation, les plus hauts grades dans la légion d'honneur, ancien ministre des Travaux Publics. A ce titre de Ministre des Travaux Publics, il avait euà statuer sur un différend de l'Etat avec les Mines de sel gemme de Coenens, et le général Dispens de Cubières, qui était un des dignitaires de la Chambre des Pairs a arrangé l'affaire, c'est à-dire qu'on a donné une somme d'argent à Teste et que Teste n'a plus réclamé les impôts ou les sommes d'argent dues par les Mines de sel gemme. (Cf. Victor Hugo: Choses vues). Ce sont des procès, qui ne refont pas un régime.

La Haute Cour de la Constitution de 1875.

Nous arrivons ainsi à la constitution de 1875. La Haute Cour de justice a une double compétence: ratione personae, ratione materiae, à raison de la personne du délinquant ou à raison de la nature du délit.

Compétence ratione personae

Ratione personae : 1°- quand le président de la

Source : BIU Cujas

République est responsable, il n'est justiciable que du Sénat constitué en Cour de Justice.

2°- Les ministres, mais ici il n'y a pas à revenir sur ce qui a été dit: pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres peuvent être jugés par le Sénat sur la mise en accusation de la Chambre desdéputés, c'est-à-dire que la Chambre des députés choisit la compétence de la cour de justice. Si la Chambre des députés ne prend pas l'initiative de mettre en accusation, la connaissance du crime va à la juridiction ordinaire, qui est la cour d'assises. Ainsi Baïhaut, ministre des Travaux Publics, qui s'était laissé corrompre dans l'affaire de Panama, n'a pas été mis en accusation devant la Chambre, il a été condamné par la cour d'assises à de la prison, qu'il a faite dans la maison centrale d'Etampes.

Compétence ratione materiae

Certains délits, quels qu'en soient les auteurs, que ce soient des simples particuliers ou des hommes politiques, certains délits sont de la compétence de la cour de justice. Certains crimes, ces crimes sont: le complot tendant à changer la forme du gouvernement et l'attentat à la sûreté de l'Etat.

Seulement, il faut remarquer la différence: ratione personae, les personnes, qui sont le président de la République et les ministres, ne peuvent être jugés que sur la mise en accusation de la Chambre des députés. Au contraire, lorsqu'il s'agit des attentats à la sûreté de l'Etat ou des complots tendant à changer la forme du gouvernement, c'est le gouvernement - la Chambre n'intervient pas - c'est le gouvernement, qui prend l'initiative des poursuites.

Alors il y a une différence de procédure: La Chambre a mis un ministre en accusation, on va devant le Sénat; qui soutient l'accusation de la Chambre? Un ministère public, composé de conseillers à la cour de cassation, choisis par les conseillers à la cour de cassation. Donc, la Chambre des Députés formule son accusation, puis elle s'en lave les mains, ce seront les magistrats de la cour de cassation qui soutiendront. Cependant la Chambre peut désigner un de ses membres pour suivre l'accusation, mais ce n'est qu'une faculté pour elle et la Chambre n'a jamais désigné de membre pour suivre l'accusation.

Au contraire, lorsqu'il s'agit de la compétence ratione materiae, l'accusation est soutenue par des membres des parquets, désignés par le gouvernement lui-même. Le Sénat est constitué en cour de justice, le président arrive en habit, il est immédiatement suivi par trois messieurs en robe rouge, qui s'assoient à ses

Source : BIU Cujas

côtés, ce sont ces messieurs en robe rouge, qui soutiennent l'accusation contre le ministre mis en accusation par la Chambre. Ou bien s'il s'agit d'un attentat à la sûreté de l'Etat ou d'un complot tendant à changer la forme du gouvernement, ce sont des membres du parquet, désignés par le gouvernement lui-même.

Dans ces conditions, c'est le gouvernement qui, par un décret, constitue le Sénat en Haute Cour de justice. Le Ministère Poincaré avait constitué le Sénat en Haute Cour de justice pour juger M. Marcel Cachin, qui était allé en Rhénanie, au moment où nous allions occuper la Rhur; le Sénat a déclaré que cette affaire n'était pas de sa compétence, c'est-à-dire qu'il a refusé de juger, ce dont il n'avait certainement pas le droit.

Le Gouvernement, dans ces cas-là, pourrait aussi traduire devant les tribunaux ordinaires, qui seraient compétents.

Les procès devant la Haute Cour

Est-ce qu'il y a eu des applications à la suite d'attentats à la sûreté de l'Etat ou de complots tendant à changer la forme du gouvernement? Le général Boulanger et ses complices, Déroulède et ses complices, M.Caillaux: attentat à la sûreté de l'Etat, M.Malvy.... Ce sont les présidents de nos commissions des finances, condamnés tous les deux. Jugement d'un ministre encore: M.Raoul Péret, M.Fabre, Gaston Vidal, etc.. toute cette affaire Oustric

4ème principe admis par la Constitution de 1875

SUPERIORITE DES LOIS CONSTITUTIONNELLES SUR LES LOIS ORDINAIRES

Principe de la supériorité de la Constitution

C'est un principe du droit constitutionnel moderne: Il y a une hiérarchie des grands ordres donnés par l'Etat: au sommet, la constitution; la constitution est supérieure à toutes les lois ordinaires. C'est une idée, qui est principalement une idée de la fin du XVIIIème siècle: nous allons écrire dans un texte les règles fondamentales de l'organisation de l'Etat, et tous actes qui seraient contraires à ces règles fondamentales, seraient par là même frappés de nullité.

C'est le grand principe de la Révolution, principe que l'on formulait alors d'une façon assez curieuse,

Source : BIU Cujas

inspirée du Contrat Social de Rousseau: Le peuple fait un nouveau contrat social, il se donne une constitution, il va écrire les règles sociales.

C'est cette idée d'écrire de mettre noir sur blanc les règles fondamentales, qui a été l'objet des sarcasmes de M. de Bonald dans son livre: "La nation primitive". Il disait: Une constitution ne s'écrit pas, une constitution se fait au cours des siècles.

Conséquences du principe

Quelles sont les conséquences de ce principe de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires? Il y en a deux.

La superlégalité constitutionnelle.

La première conséquence, qui n'est pas appliquée en France, c'est la super-légalité constitutionnelle, de laquelle il résulte que tout ordre donné par une autorité constituée en contradiction avec les ordres de l'autorité constituante, doit être considéré comme nul et non avenu. Par conséquent, si une loi est contraire à la constitution, cette loi est nulle et sans effet.

Comment va être appliquée cette idée de la superlégalité constitutionnelle? Par des tribunaux spéciaux. C'est ce qui a lieu, en Espagne, où il y a un tribunal des garanties constitutionnelles; en Tchécoslovaquie, en Autriche, où il y a des tribunaux, qui sont chargés de juger la loi; à Monaco, où il y a un tribunal suprême (dont M. Barthélemy fait partie).

Le Sénat conservateur du Premier et du Second Empire

2°- La constitutionnalité des ordres de l'Etat, et par conséquent de la loi est jugée par une autorité politique spéciale. C'est ce qui avait lieu sous le Premier et sous le Second Empire; nous avions là le Sénat, qu'on appelait le Sénat conservateur sous le système de la constitution de l'an VIII: conservateur de la constitutionnalité. Le Sénat est là pour annuler tout acte contraire à la constitution, il n'a jamais rien annulé; quand Napoléon a été tombé, il a déclaré sa déchéance à raison de toutes les atteintes que ledit Napoléon avait portées à la constitution; c'était lui, le Sénat, qui devait parler, il n'a jamais parlé que quand le lion a été à terre.

Egalement sous le Second Empire, le Sénat n'était qu'un corps constitutionnel: il jugeait les lois, qui avaient été votées par le Corps Législatif et prenait une délibération ainsi conçue: "Le Sénat ne s'oppose pas à la promulgation de telle loi"; cela voulait dire: il n'y a pas d'inconvénient constitutionnel à promulguer cette loi.

Le jugement de la constitutionnalité aux Etats-Unis

Enfin, 3°- Tout tribunal chargé d'appliquer une loi est appelé à se demander si la loi est contraire ou conforme à la constitution. Si la loi est contraire à la constitution, le juge se trouve en présence de deux

Source : BIU Cujas

ordres, l'un donné par une autorité supérieure; le pouvoir constituant, l'autre donné par un pouvoir inférieur, le pouvoir constitué. Le juge applique l'ordre donné par l'autorité supérieure, c'est-à-dire qu'il refuse d'appliquer la loi.

C'est le système en vigueur aux Etats-Unis. Ici il y a l'erreur courante qui consiste à dire: Il nous faudrait une cour suprême comme aux Etats-Unis. Ce n'est pas la cour suprême, qui est chargée de juger la constitutionnalité des lois, ce sont tous les tribunaux devant lesquels est porté un procès, où on demande l'application d'une loi. Seulement, la cour suprême statue en dernier ressort. Aux Etats-Unis, c'est toute la magistrature, qui juge de la constitutionnalité des lois. Les Américains attachent beaucoup d'importance à ce contrôle de la constitutionnalité de la loi par les tribunaux. Cela donne lieu à des difficultés permanentes; notamment toute la politique de M. Roosevelt, toute sa politique économique, monétaire est perpétuellement portée devant les tribunaux. D'ailleurs, il faut dire que c'est un système, qui ne fonctionne pas sans frottements, surtout dans les Etats constituant la Fédération américaine, où les magistrats sont élus parce qu'alors ils veulent plaire aux électeurs.

Procédure spéciale pour modifier les lois constitutionnelles. La révision

Seconde conséquence de la super légalité constitutionnelle: il faut une procédure spéciale pour modifier les lois constitutionnelles. Cette procédure, c'est la procédure de la révision de la constitution. La révision est faite soit par une assemblée spéciale: c'était le système de la constitution du 3 Septembre 1791: on ajoutait 250 membres à l'assemblée législative et c'était cette assemblée spéciale, qui modifiait la constitution. C'est ce qui a eu lieu avec la Convention, avec la Constituante de 1848, avec l'Assemblée Nationale de 1871.

Par les Chambres elles-mêmes, c'est le système anglais, où la constitution n'est ni écrite, ni rédigée. Les Chambres peuvent, tout; le Parlement peut tout, sauf changer un homme en femme, et réciproquement; par conséquent, aucune constitution écrite.

La procédure de revision en France

Enfin système français: ce sont les Chambres elles-mêmes, mais suivant une procédure spéciale, qui vont être appelées à modifier la constitution. Quelle est cette procédure spéciale?

Première phase : le voeu de révision: Chaque Chambre, à la majorité ordinaire, déclare qu'il y a lieu de réviser sur un point les lois constitutionnelles. On ne pourrait pas dire que la République va être changée en monarchie, en vertu de la loi de 1884, puisque

Source : BIU Cujas

la forme républicaine du gouvernement ne peut pas être l'objet d'un voeu de révision.

Un voeu de révision émis séparément par la Chambre au Palais Bourbon, par le Sénat au Palais du Luxembourg Quelle est la conséquence du vote de ce double voeu? Les deux Chambres se réunissent en assemblée nationale à Versailles et là constituent une seule assemblée, qui va procéder à la révision de la constitution.

Le bureau de l'assemblée nationale est le bureau du Sénat, comme lorsqu'il s'agit d'élire le président de la République. L'assemblée nationale fait son règlement, mais elle a encore le règlement de la Législative de 1848. Elle adopte perpétuellement ce règlement.

Voilà la procédure de révision. Elle ne présente aucune garantie spéciale. A un moment donné, au cours d'une législature, les Chambres peuvent dire: "Nous allons reviser la constitution" alors que la révision de la Constitution n'a pas été présentée au peuple au moment de la campagne électorale. Le peuple n'a pas à intervenir.

D'autre part, la procédure du vote des deux Chambres présente des garanties: le Sénat vote après le vote de la Chambre; il y a tout de même encore une émotion de l'opinion; le Sénat statuera après que l'opinion aura été ainsi consultée. Au contraire, lorsqu'il s'agit de réviser la constitution, de faire un acte grave, les deux Chambres sont réunies en une seule assemblée, où les 615 députés ont une majorité évidente sur les 314 Sénateurs et où un seul vote va emporter la révision de la constitution.

Par conséquent, c'est un système extrêmement imparfait.

Mais ce qu'on peut dire, c'est que c'est un système, qui jusqu'ici n'a donné lieu à aucun inconvénient, parce que, au fond, les Chambres s'entendent par le voeu de révision sur ce qu'on fera à Versailles. C'est pour cela, que le voeu de révision doit être limité.

Ce système a été appliqué: en 1879: transport des pouvoirs publics de Versailles à Paris; - en 1884, révision complexe de la constitution par le ministère Jules Ferry, laïcisation de la République

Source : BIU Cujas

par la suppression des prières publiques, inéligibilité des familles ayant règné en France, réduction du délai des élections à la suite de la dissolution; - enfin révision de 1926, créant la Caisse d'amortissement de la Dette publique, qui est la caisse de gestion des Bons de la Défense Nationale.

- F I N -

-:-:-:-:-:-:-:-:-:-

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Cours terminé d'imprimer le 22 Mai 1936.

Source : BIU Cujas