4589

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1936-1937

239

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

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Première Année

"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 212157 4
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

Ière ANNEE -

-:-:-:-:-:-:-:-:-:-:-

Définitions droit constitutionnel.

Le droit constitutionnel, c'est la science de l'Etat. L'Etat est un groupement d'hommes organisé politiquement, doué de l'autonomie de la volonté, cette autonomie de la volonté, ou souveraineté s'exerçant dans les limites du territoire, et enfin en vue du bien de la communauté. Par conséquent, la doctrine de M. Barthélemy est finaliste, comme on disait autrefois. L'objet de l'Etat, l'objet de l'organisation politique c'est le bien de tous.

Quant à la constitution, c'est la loi suprême du pays, l'ensemble des règles qui régissent, d'une part, l'organisation des pouvoirs publics et, d'autre part, les rapports de l'Etat avec les individus.

Cet enseignement de Première année devrait donc comprendre , en même temps que l'étude des pouvoirs publics, l'étude des libertés individuelles, l'étude de la situation de l'individu à l'égard de la communauté. M. Barthélemy ne dit pas que cette seconde partie ne présente pas le plus haut intérêt, il ajoutera, au contraire, surtout à l'heure actuelle où dans le monde entier l'ancienne notion de liberté est très fortement secouée et dans de nombreuses régions à peu près complètement supprimée. Mais il faut se limiter. M. Barthélemy a essayé à plusieurs reprises, notamment il y a deux ou trois ans, d'étudier ici les libertés individuelles, il n'a pas pu arriver à la fin de l'examen des pouvoirs publics et il s'est aperçu que l'examen des libertés individuelles qu'il avait présenté était absolument squelettiques, et ne présen-

Source : BIU Cujas

tait par conséquent aucun intérêt. Dans la suite, les étudiants auront le cours de droit public en troisième année, ou le cours de droit public en doctorat, qui sera consacré à l'étude de ces libertés.

Nous allons donc étudier l'organisation des pouvoirs publics: pouvoir législatif, pouvoir exécutif, principes du pouvoir judiciaire.

La Constitution de 1875.

La Constitution qui nous régit actuellement est appelée couramment la constitution de 1875. Cependant M. Barthélemy le dit, le répète, y insiste: nous n'avons pas un document unique ayant été rédigé un jour, promulgué à une date unique, et qui s'appelle la constitution de 1875. Nous avons une série de documents, dont on va parler dans la suite: trois lois dites constitutionnelles et deux lois organiques votées au cours de l'année 1875 et dont l'ensemble forme ce que l'on appelle la constitution de 1875. C'est la constitution qui nous régit aujourd'hui.

Comment, par qui, dans quelles conditions elle a été rédigée.

Tout d'abord la constitution de I875 n'est pas un commencement. Ce n'est pas en I875 que doit commencer l'histoire constitutionnelle de notre pays et nous verrons précisément que la constitution de I875 porte de très nombreuses traces historiques. La constitution de I875 a été précédée d'une expérience très nombreuse et très variée.

L'expérience constitutionnelle qui l'a précédée.

Les Américains - et par là on entend les citoyens des Etats-Unis de l'Amérique du Nord - se glorifient d'avoir encore aujourd'hui la constitution , qui a été votée à Philadelphie en I787. Voilà donc un exemple de continuité tout à fait remarquable, continuité dont il faut reconnaître les mérites , dont il faut en même temps expliquer la persistance.

C'est que les Etats -Unis d'Amérique sont arrivés dans un pays neuf, qu'à ce moment-là, ils ont commencé leur histoire qu'ils n'ont pas d'adversaires extérieurs, qu'ils sont en toute sécurité tout le long de leurs frontières, qu'ils n'ont pas comme Etats-Unis de passé historique et qu'ils ignorent les divisions que nous avons en France, qu'ils n'avaient pas de dynastie prétendant remonter sur leur trône, etc... etc...

Donc, nous avons, avant I875, une expérience constitutionnelle très variée.

Méthode de ce cours.

Pendant très longtemps, M. Joseph Barthélemy a commencé ce cours par un historique des constitutions, mais il s'est aperçu que cette méthode expose à bien des redites, que, après avoir exposé l'histoire des constitutions dans leur ensemble, on est obligé, à propos de chaque institution, de reprendre cet historique : droit de suffrage, dualité des Chambres, ré-

Source : BIU Cujas

gime parlementaire, organisation des pouvoirs législatif, exécutif, etc.. De sorte qu'il y a là un défaut de méthode.

L'énumération des constitutions de la France.

Cependant il faut que les étudiants puissent se reconnaître dans ce dédale historique. Aussi M. Barthélemy va commencer par une énumération assez sèche à laquelle les étudiants pourront se reporter lorsqu'ils auront à étudier l'historique d'une institution constitutionnelle.

Constitution du 3 Septembre I79I : constitution royale.

Constitution du 24 Juin I793 : constitution montagnarde, c'est la constitution votée par la Convention , par le parti de Robespierre, par la Montagne, elle n'a jamais été appliquée.

Constitution du 5 Fructidor de l'an III : Le Directoire.

Constitution du 22 Frimaire de l'an VIII : le Consulat, qui se transforme en Consulat à vie et ensuite en Empire.

Charte du I4 Juin I8I4 : La Restauration, les Bourbons de la branche aînée remontent sur le trône.

Constitution ou Charte du I4 Août I830 : la branche cadette des Bourbons, la branche d'Orléans monte sur le trône, avec le Duc d'Orléans, Louis Philippe. Il est renversé par la Révolution de I848.

En I848, Seconde République, avec la constitution du 4 novembre I848.

La République de I848 est renversée au Coup d'Etat du 2 décembre I85I, et en vertu du plébiscite qui suit le Coup d'Etat de décembre I85I, Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon (l'unique), promulgue la constitution du I4 Janvier I852, qui a encore l'étiquette républicaine : Louis-Napoléon Bonaparte prend le titre de Prince-Président. Mais à la fin de l'année le 2 Décembre I852, l'Empire est rétabli et dure jusqu'au 4 Septembre I870.

Voilà très rapidement, le schéma qu'il faut connaître, c'est le schéma essentiel de notre histoire constitutionnelle; puis dans la suite nous aurons de multiples occasions de le nourrir.

Source : BIU Cujas

ELABORATION DE LA CONSTITUTION ACTUELLE.

Le désastre de Sedan.

Avec le 4 Septembre I870, nous entrons dans l'actualité de notre constitution. Napoléon III est à la tête de ses armées. En effet, dans notre terminologie politique, l'empereur, en même temps qu'un chef politique, est un chef militaire. Napoléon III a été très attaqué, il l'a mérité, trop attaqué, il ne faut pas s'en plaindre : c'est l'histoire, c'est la règle de la vie publique. Tout de même on voudrait signaler que quand les choses se passent mal en France, il arrive très souvent qu'elles se passent mieux qu'ailleurs. Ainsi l'Empereur d'Allemagne, à la fin de la guerre, a fui. Au contraire, Napoléon III est resté à la tête de ses armées. Quand il a vu qu'il était vaincu, il est même allé au premier rang avec l'espoir qu'il serait tué, puis, quand son armée a été prisonnière, il a été lui-même prisonnier : Sedan 2 Septembre I870.

Lorsque la nouvelle du désastre de Sedan arrive à Paris, elle y produit l'émotion que l'on devine. L'Empereur est prisonnier. Nous vivions sous un régime personnel, en ce sens qu'à plusieurs reprises des plébiscites avaient décidé que l'on voulait la continuation du pouvoir de Napoléon III. C'est là l'essentiel du régime impérial, le système du régime césarien, il faut qu'à tout moment le César dise au peuple : "Est-ce que vous voulez la continuation de mon pouvoir". Et le peuple français répond :"Oui, nous voulons la continuation du pouvoir de Napoléon III".

Mais lorsque le chef d'un pouvoir personnel disparaît, est prisonnier, le régime tombe, c'est la règl
On a bien essayé d'organiser la régence, qui appartenait à l'Impératrice, mais les évènements se sont précipités, l'Impératrice a été obligée de quitter le palais des Tuileries.

A ce sujet, le professeur voudrait que les étudiants imaginent tous ces évènements historiques sous une forme concrète, car tous les hommes dont il prononce les noms, sans pouvoir naturellement en faire un portrait, puisqu'ici nous étudions des sciences abstraites, étaient tout de même des hommes, qui vivaient, des hommes qui ressemblaient aux hommes d'aujourd'hui - qui prenaient un parapluie, comme c'était la mode alors, pour sortir!

Il faudrait aussi, lorsque le professeur indique

Source : BIU Cujas

un nom de monument, un nom de lieu, qu'immédiatement les étudiants s'imaginent où cela se passait, comment cela se passait.

Le Palais des Tuileries, dont on vient de prononcer le nom a été brûlé par la Commune en I87I. Ce Palais se trouvait alors à l'emplacement de la rue, qui est dans le jardin des Tuileries et qui aboutit à la statue de Jeanne d'Arc; place des Pyramides. C'était là que le Palais des Tuileries fermait la cour que l'on voit maintenant et qui s'ouvre sur le paysage: jardin des Tuileries, Concorde et Champs Elysées. C'est là un lieu tout plein de notre histoire, à chaque coin il y a de l'histoire de notre pays et il n'y a pas dans le monde entier de paysage urbain, qui puisse être comparé à celui -ci, incomparablement chargé d'une belle histoire et incomparablement beau.

Donc l'Impératrice est là, dans ce palais des Tuileries, dans l'état d'angoisse que l'on devine. Elle sort dans un fiacre -on appelait fiacre alors une voiture à cheval de louage -, pour n'être pas reconnue et se réfugie chez son dentiste, le Docteur Evens, qui vivait alors dans un hôtel au fond de l'Avenue du Bois de Boulogne, hôtel qui ensuite a été acheté par l'Etat pour recevoir les souverains, qui devaient venir à l'exposition de I900.

» Gouvernement » la Défense ıtionale.

Alors tentative, au Corps législatif, de constituer quelque chose. Mais le Corps législatif siège toujours au même endroit : au Palais Bourbon. Le Corps législatif est envahi. C'est alors que les députés de Paris vont à l'hôtel de ville - 4 Septembre I870 - et là se proclament gouvernement de la France . De quel droit ? Du droit de la responsabilité qu'ils prenaient. Halévy raconte dans ses Mémoires qu'il vit Crémieux sortir précipitamment du Corps législatif et qu'il lui dit : "Où allez-vous"? Crémieux répondit : "Je vais me proclamer gouvernement de la France!"

C'est ainsi que les députés de Paris se proclament gouvernement de la Défense nationale, mais ils se donnent un président qui est le général Trochu, personnage curieux, célèbre, parce qu'on lui attribuait un plan. Il passait pour avoir un plan destiné à dégager Paris du siège des Allemands et à vaincre l'Allemagne et on disait que ce plan était tellement ingénieux, profond, et aussi tellement personnel, et original que Trochu l'avait déposé chez un notaire, de façon à ce qu'on ne lui vole pas ce plan, qui devait amener la victoire de la France.

Le gouvernement de la Défense Nationale est donc composé par les députés de Paris, plus Trochu.

Ce gouvernement est un gouvernement parisien,

Source : BIU Cujas

Paris et le gouvernement de la France.

Ici se pose une question historique, question qui remonte aux plus hauts temps de notre histoire et qui conserve encore son actualité, c'est de savoir : quels sont les rapports de Paris et de la province ?

Paris a eu, à plusieurs reprises, la prétention de gouverner la France. Sous la Convention, cette grande querelle entre la Montagne et la Gironde, à quoi, en somme, se ramène-t-elle ? La Montagne , s'appuyant sur le peuple de Paris, voulait faire ce que nous appellerions un gouvernement de masse, et la Gironde voulait, au contraire , réduire Paris à son 83ème d'influence, c'est-à-dire qu'il y avait 83 départements et Paris devait être un département comme les autres. Nous avons vécu sur ce problème pendant plus d'un siècle.

Donc, en I870, c'est Paris qui gouverne la France. Or ce gouvernement qui allait gouverner la France était dans Paris assiégé, investi de tous les côtés par les Allemands. C'est dans ces conditions que le gouvernement de la Défense nationale envoya une délégation à Bordeaux. Comme on ne pouvait pas sortir par la route, comme d'autre part l'aviation n'était pas inventée, on attendit un jour que le vent fut favorable et cette délégation de la Défense Nationale partit en ballon, en sphérique, comme nous dirions aujourd'hui, et alla s'installer d'abord à Tours Mais les Allemands ayant encore envahi vers la Loire, le Gouvernement de Tours envoya une délégation à Bordeaux. Voilà les trois étapes de ce gouvernement de la Défense Nationale.

Que fait ce gouvernement de la Défense Nationale ? D'abord il gouverne le pays, il prend par décrets une série de mesures importantes. Surtout il a assuré la continuation de la résistance à l'Allemagne.

Ici encore, grand problème historique : est-ce que Gambetta, qui était l'âme de ce gouvernement , a eu raison de résister à l'Allemagne ? Ou, au contraire ne valait-il pas mieux traiter immédiatement, lorsque Napoléon III a été vaincu à Sedan ? C'est une grande controverse historique. Dans cet ordre d'idées, M. Barthélemy n'a pas son jugement complètement libre, parce qu'il a été élevé dans l'admiration de cette résistance de la France à l'invasion allemande et qu'on lui a toujours dit que Gambetta avait au moins sauvé l'honneur de la France. Voilà encore quelle est sa version, mais de temps en temps on voit revenir cette controverse dans les journaux et il faut que l'attention des étudiants soit attirée sur elle.

On voit quelle est la situation de ce gouvernement, c'est ce que l'on appelle un gouvernement de

Source : BIU Cujas

fait. Sa première préoccupation c'est de recourir à la souveraineté nationale, c'est de faire élire une grande assemblée, qui va donner des institutions définitives à notre pays, et en effet, à peine installé, le 8 septembre, le gouvernement de la Défense nationale convoque les électeurs pour élire une assemblée nationale.

Seulement on imagine quelles sont, à ce moment-là, les conditions du pays. De 1914 à 1918 la France a connu une invasion d'une cruauté, d'une dureté, d'une sauvagerie sans précédent. En 1870-1871, l'invasion a été plus civilisée, si on ose s'exprimer ainsi, mais elle a été infiniment plus étendue, puisqu'on se battait sur les bords de la Loire. On voit dans quelles conditions était la France, il était impossible de faire des élections dans tous les pays au Nord de la Loire, puisque les Allemands les occupaient. De sorte qu'après avoir convoqué les électeurs pour élire une assemblée nationale, le gouvernement de la Défense nationale a successivement renvoyé ces élections jusqu'à ce que se produisit l'occasion favorable pour y procéder.

Cette occasion a été donnée par l'armistice à la fin de janvier 1871. Qu'est-ce qui s'est produit: armistice, mais l'Allemagne entend ne pas traiter avec un simple gouvernement de fait, l'Allemagne veut traiter avec la France elle-même, de sorte que la France ne puisse jamais renier la signature qui serait apposée au bas du traité.

Elle nous a donné de grandes leçons, l'Allemagne en 1871 et nous aurions bien dû les imiter lorsqu'à son tour l'Allemagne a été vaincue. L'Allemagne a voulu traiter avec une assemblée nationale spécialement et librement élue, et d'autre part, l'Allemagne nous a imposé une indemnité de guerre, alors que c'était chez nous que tous les dégâts avaient été commis et qu'elle n'avait pas été envahie. C'était d'ailleurs, non pas une indemnité de guerre, mais un véritable tribut, qu'elle nous a demandé, et en nous demandant ce tribut, qu'elle avait savamment fait étudier par des professeurs et des économistes allemands, on avait calculé le taux de cette indemnité de façon que la France ne devait jamais s'en relever : 5 milliards de francs or!

Non seulement, l'Allemagne exige ce tribut, mais encore elle décide qu'au fur et à mesure que le tribut sera payé le territoire français sera évacué: La France paye une tranche d'un milliard et demi, on lui rend quelques départements, encore 2 milliards on lui rendra d'autres départements, et lorsqu'elle

Source : BIU Cujas

paiera les derniers milliards, on lui rendra le reste. L'Allemagne pensait que la France ne paierait pas cette indemnité.

L'Assemblée Nationale et le pouvoir constituant.

Par conséquent, l'Allemagne tient à avoir la signature de la France, donnée dans les conditions de sécurité les plus complètes pour elle; elle veut une assemblée qui sera chargée de ratifier les conditions de la paix. Cette assemblée nationale est donc convoquée en vertu de la convention d'armistice, pour traiter des conditions de la paix avec l'Allemagne. Les élections ont lieu le 8 Février 1871.

Alors, on voit tout de suite la question qui va se poser : est-ce que cette assemblée qui est élue avec la mission de traiter des conditions de la paix avec l'Allemagne, a le pouvoir constituant? Est-ce qu'elle va pouvoir donner une constitution à la France ? C'est une très grave question, théoriquement tout au moins, d'avoir une constitution rédigée par une assemblée à laquelle a toujours été contesté le pouvoir constituant. C'est cependant notre cas.

Voici quelle était la thèse des républicains, lorsque les républicains étaient une minorité : l'assemblée n'a pas le pouvoir constituant, parce que cette assemblée n'a été élue que pour traiter des conditions de la paix. Au contraire, la majorité disait : "Le gouvernement de la Défense nationale, par un décret du 8 Septembre 1870 avait décidé que l'on convoquerait une assemblée nationale pour donner une constitution définitive à la France; ce sont les élections, qui ont été ajournées jusqu'à ce que les circonstances soient favorables, de sorte que lorsqu'en février 1871 on a élu une assemblée pour traiter des conditions de la paix avec l'Allemagne, cette assemblée était en même temps l'assemblée à laquelle avait pensé le gouvernement de la défense nationale le 8 Septembre 1870 et c'était elle qui devait faire une constitution."

Les élections de février 1871.

Les élections ont lieu dans l'atmosphère de deuil que l'on devine, ce sont les autorités allemandes, dans tous les départements au Nord de la Loire qui transmettent les circulaires, qui font apposer les affiches officielles pour qu'il soit procédé aux élections. En même temps, l'Allemagne intervient dans ces élections de la façon suivante : il était entendu , dans la convention d'armistice, que l'assemblée nationale serait librement élue. Or la délégation de Bordeaux avait décidé que les fonctionnaires de l'Empire ne pourraient pas être élus à l'assemblée nationale, qu'ils seraient inéligibles. Alors Bismarck est intervenu pour dire : "Pardon, vous avez pris par la convention d'armistice l'engagement que

Source : BIU Cujas

les élections auraient lieu librement, or les électeurs ne sont pas libres, s'ils ne peuvent pas choisir qui il leur plaît" et il a fallu, sur ces observations de l'Allemagne, que le gouvernement de la défense nationale admit l'éligibilité des anciens fonctionnaires de l'Empire.

Il y eut, à ces élections, des faits assez remarquables, notamment il y eut un personnage, qui fut élu, alors qu'il ne s'en doutait pas et qu'il ne pouvait s'en douter : c'était M. Voisin qui était procureur de la République à Versailles pendant l'occupation allemande. Comme il avait résisté à certains excès de l'armée envahissante, il avait été fait prisonnier civil par les Allemands et envoyé dans une prison de la Prusse orientale. Il était là, dans l'ignorance complète des évènements et sa surprise ne fut pas mince, lorsque ses geôliers vinrent lui dire : " Il faut vous en aller , vous êtes député"; Il ne savait pas qu'il y avait eu un armistice, des élections, mais ses concitoyens , par reconnaissance pour son indépendance l'avaient élu député.

L'assemblée Nationale à Bordeaux.

Voilà l'assemblée nationale, qui se réunit, non pas à Paris, puisque Paris est occupé par les troupes allemandes et qu'on ne peut tout de même pas délibérer de la paix avec l'ennemi, lorsque cet ennemi surveille les abords de l'assemblée où on va en discuter. L'Assemblée nationale se réunit à Bordeaux, dans le théâtre. C'est un des monuments de ce genre les plus remarquables de la province. On établit une tribune du bureau et une tribune des orateurs sur la scène; les députés occupent les fauteuils d'orchestre, le parterre et la corbeille, et le public est admis aux galeries supérieures.

Il y a alors des incidents qu'il faut connaître: On avait élu député Garibaldi. Garibaldi était le chef d'une légion de volontaires italiens, qui étaient venus au secours de la France, c'était plutôt une manifestation de sympathie qu'une aide effective, parce qu'en réalité la légion garibaldienne contenait le chiffre variable de 2.000 à 4.000 individus. Mais Garibaldi était, à ce moment-là, entouré d'une grande popularité, il représentait l'Italie républicaine, l'Italie indépendante, l'Italie voulant reconquérir sa personnalité, son unité, et il représentait aussi l'amitié traditionnelle de l'Italie pour la France. Seulement Garibaldi n'était pas français. Il arrive tout de même, puisqu'il est élu, il voudrait même prononcer un discours, le président l'en empêche parce que, n'étant pas Français, il ne peut pas être député. C'est assez triste.

Il y a aussi Victor Hugo dont l'action politi-

Source : BIU Cujas

que n'ajoute pas à la gloire littéraire. Chaque fois qu'il voulait se mêler de politique, il commettait des erreurs. Il se rend tout à fait odieux à l'assemblée nationale à Bordeaux, parce qu'alors qu'on n'avait pas encore signé le traité de paix, alors que les Allemands étaient encore en France, il tend la main à l'Allemagne. Tout le monde a pensé que c'était un peu trop tôt. De sorte que devant l'insuccès qu'il obtint, il quitta l'Assemblée nationale bruyamment en faisant claquer les portes.

Les partis dans l'Assemblée Nationale.

Quel était l'état des partis dans cette assemblée nationale ? Cette assemblée nationale, qui a fait une constitution républicaine, était en majorité, en énorme majorité, royaliste ou monarchiste.

De cette majorité on donne deux explications. La première, c'est que dans ces élections se posait la question de la continuation de la guerre ou de la conclusion de la paix. Or le parti de la continuation de la guerre, le parti "jusqu'au boutiste" était représenté par Gambetta et Gambetta c'était la République, et la conclusion immédiate de la paix, c'est-à-dire le défaitisme, se trouvait, par suite de la position des partis, représenté par les monarchistes, qui voulaient que l'on traîtât tout de suite la paix avec l'Allemagne. Or, si l'on consulte le pays sur la question de savoir si il veut se battre, il dit en général qu'il aime mieux faire la paix. Voilà le premier point.

Le second point, c'est qu'il faut bien se rendre compte de l'état de désarroi profond dans lequel se trouvait alors le pays. La France était envahie, on sentait sourdre la menace de la Commune, on était dans un état voisin du désespoir. Or, lorsque les nations se trouvent dans cet état d'esprit, elles ont un retour naturel, normal, nécessaire vers les idées de tradition, de conservation, de religion. La France vaincue pensa à la France d'autrefois, à la France de Bossuet, à la France de Louis XIV, et c'est encore ce qui explique cette majorité.

Les prétendants au trône.

L'Assemblée nationale qui avait été élue à la faveur de l'armistice comprenait une majorité monarchiste et conservatrice : 500 députés royalistes et catholiques, et environ 250 républicains. Comment cette majorité de 500 royalistes a-t-elle fait une constitution républicaine ? C'est évidemment un premier problème historique, mais aussi cette histoire répond à une question actuelle : comment la constitution de

Source : BIU Cujas

1875 contient-elle tant de règles, qui jusque là existaient seulement dans les monarchies ? Voilà la question qu'il nous faut maintenant étudier.

Pourquoi cette énorme majorité monarchiste a-t-elle fait une constitution républicaine ? Parce que, comme le disait M. Thiers à cette majorité: "il n'y a qu'un trône et vous êtes trois pour vous y asseoir" Si en 187I il n'y avait eu qu'un seul prétendant, la monarchie aurait été établie, voilà le fait certain. Il y en avait trois: quels étaient-ils ?

prince impérial.

Citons d'abord, parce que c'était le moins important, Napoléon III d'abord, qui ne tarda pas à mourir, mais ensuite le Prince impérial, qui devait mourir sous l'uniforme anglais, dans l'Afrique du Sud, assassiné par les Zoulous (on peut lire avec intérêt la correspondance du Prince impérial avec sa mère, de sa mère avec son précepteur, Gustave Vilon, c'est d'un intérêt extrêmement élevé, le Prince impérial avait en effet un idéal extrêmement élevé, c'était un homme de coeur noble).

Ensuite et surtout les royalistes avaient deux prétendants: 1° le comte de Chambord, 2° le comte de Paris. Il faut comprendre et savoir ce qu'étaient ces personnages.

Comte de ambord.

Le Comte de Chambord: Sous la Charte de 1814, le trône est occupé par la branche aînée des Bourbons, par le frère de Louis XVI, Louis XVIII, comte de Provence. Il n'avait pas d'enfant. Charles X comte d'Artois, son frère, qui devait lui succéder sur le rône en 1824, au contraire, avait des enfants: d'abord, le duc d'Angoulême, qui ne jouissait pas d'une grande popularité et qui était marié avec sa cousine germaine, fille de Louis XVI, l'orpheline du Temple. Cette orpheline du Temple - il faut l'excuser parce qu'elle avait tellement souffert, quand elle était enfant - était proprement insupportable, en ce sens qu'elle ne pouvait voir aucun des hommes qui, de près ou de loin, avaient sacrifié aux idées nouvelles. On l'excuse et on la comprend.

Un autre fils de Charles X était le duc de Berry, et sur le duc de Berry se concentraient toutes les complaisances de la famille royale, car hors mariage il avait eu deux filles; c'était sur lui qu'on comptait pour assurer la descendance. Il s'était marié avec une princesse italienne, mais il n'avait pas encore de descendant mâle.

C'est dans ces conditions qu'un sellier illuminé, qui s'appelle Louvel, parti du fond de sa province armé de son tirepoint, c'est-à-dire d'un de ces instruments de sellier qui sont extrêmement tranchants, se croyant avoir la mission d'éteindre cette branche

Source : BIU Cujas

aînée des Bourbons - arrive à Paris, attend que le Duc de Berry sorte de l'Opéra, au cours d'un entr'ac et l'assassine d'un coup de tire-point dans le coeur Il prétendait ainsi avoir éteint la branche aînée de Bourbons. Mais la duchesse de Berry fit alors savoir qu'elle attendait un héritier et quelques mois après naissait cet héritier, qui prit à sa naissance le no de Comte de Bordeaux, enfant posthume du duc de Berr C'est cet enfant, né ainsi en 1820, qui, ayant reçu souscription nationale, en cadeau de ses partisans, le château de Chambord, portera le nom de Comte de Chambord.

Cet assassinat du duc de Berry aura de grandes répercussions sur l'histoire constitutionnelle de la Restauration et notamment il sera l'occasion de mesu res de réaction en matière électorale, et en matière de presse, dont on aura à parler dans la suite.

Voilà le comte de Chambord, descendant direct de Louis XIV, qui est né en 1820. Il a passé la cinquantaine en 1871, il a quitté la France en 1830, au moment où la branche aînée meurt pour faire place à la branche d'Orléans, il n'a par conséquent vécu en France que ses toutes premières années et à l'étranger tout le reste du temps. Tout ceci ne sont pas de détails insignifiants, puisqu'ils nous expliquent pourquoi la monarchie n'a pas été établie en 1871.

Cela c'est la monarchie légitime, la branche aînée, qui est soutenue par le parti, que l'on appel légitimiste, qui est représenté à l'assemblée nation le par les légitimistes, qui sont notamment M. Charl Brun, l'orateur du parti, M. Ernoul qui en est le ju risconsulte, M. de Belcastel, qui était un orateur d congrès catholiques, de congrès eucharistiques. On voit ce qu'étaient ces hommes, on les appelait les "pointus", les "bonnets à poil" et les chevau-légers c'est-à-dire qu'ils représentaient la très vieille France.

Le Comte de Paris.

En face du comte de Chambord, nous avons le co te de Paris. C'est le petit-fils de Louis-Philippe. Louis-Philippe avait plusieurs fils, il avait une famille magnifique, en ce qui concerne l'extérieur, et d'ailleurs des hommes pour la plupart de premier ordre, puisqu'il y avait en dehors du duc d'Orléans, l duc d'Aumale, le prince de Joinville, le duc de Nemours, etc,...

Le comte de Paris était le fils du duc d'Orléa fils aîné de Louis-Philippe, qui avait été tué dans un accident de voiture à Neuilly. Louis-Philippe pos sédait, en effet, son château à Neuilly; le duc d'Or léans, son fils, était dans une calèche découverte, assis au fond de la voiture; les chevaux se sont em-

Source : BIU Cujas

ballés, il a voulu se lever pour donner des instructions au cocher, il est tombé, à un endroit qui est encore marqué par une chapelle commémorative, près de la Porte Maillot.

Le titre d'héritier passe donc au comte de Paris, qui est un tout petit enfant, fils du duc d'Orléans et d'une princesse de Mecklembourg.

Ces Orléans sont les descendants d'un frère de Louis XIV; ils ne descendent donc pas de Louis XIV. Il y a eu parmi les plus importants: le Régent, célèbre par son intelligence, ses fantaisies et son élégance. Il y a eu Philippe-Egalité, duc d'Orléans, député à la Convention, qui a voté la mort de Louis XVI, et le fils de Philippe-Egalité était Louis-Philippe, qui montera sur le trône à la faveur de la Révolution de 1830.

Louis-Philippe est une personnalité tout à fait remarquable; sa jeunesse, ses difficultés, sont beaucoup plus intéressantes que n'importe quel roman. Fils de Philippe-Egalité, qui était un régicide, le duc d'Orléans avait commencé d'adhérer à la Révolution et il a aimé toute sa vie à rappeler qu'il était dans les armées républicaines à Jemmapes et à Valmy, avec le titre de général. Il y a d'ailleurs pendant toute la Révolution une conspiration orléaniste permanente, c'est-à-dire que beaucoup de ces républicains, qui extérieurement affirmaient leur attachement à la République, comptaient qu'on allait renouveler la monarchie en faisant appel à la branche cadette, c'est-à-dire qu'on allait avoir une monarchie nouvelle. Notamment des hommes comme Danton auraient dit au duc d'Orléans: "C'est très bien d'aller dans les batailles, mais il ne faut pas vous exposer, car c'est vous qui tenez peut-être la solution des problèmes politiques de l'heure présente".

Voilà ce qu'est le comte de Parie: c'est le petit-fils de ce Louis-Philippe, arrière-petit-fils de Philippe-Egalité, qui a voté la mort de Louis XVI, et arrière-petit-fils du Régent.

On comprend dès lors qu'entre le comte de Paris et le comte de Chambord, les relations ne sont pas bien cordiales. On dit: "Il n'est querelle que de cousins", mais ici nous nous trouvons en présence de quelqu'un, qui représente le principe de la monarchie légitime: le comte de Chambord, et qui a en face de lui, comme concurrent, un jeune homme, qui descend de l'homme qui a condamné Louis XVI à mort. La duchesse d'Angoulême ne pouvait pas voir les Orléans et le comte de Chambord en avait horreur.

Il y a des à-côté de l'histoire, qui sont tout à fait extraordinaires: au château de Frohsdorf le

Source : BIU Cujas

comte de Chambord avait sur la table de son cabinet de travail des souvenirs du Prince impérial, que lui avait envoyés l'impératrice Eugénie sa mère, des souvenirs de l'aventure de l'Afrique du Sud où il périt tué par les Zoulous. De sorte qu'on avait dit que le comte de Chambord avait l'intention d'adopter le prince impérial, tant il avait horreur de cette branche d'Orléans.

Il y avait donc à l'assemblée nationale un parti orléaniste extrêmement important; notamment on peut citer le duc Albert de Broglie, qui était le fils d'un ministre de Louis-Philippe et le représentant de cette grande famille de Broglie, famille d'origine italienne, venue en France en même temps que les Mazarin , les Concini, les Mancini et qui a donné à la France des hommes remarquables dans toutes les branches de l'activité intellectuelle.

La fusion.

Les Orléanistes ne tardent pas à s'apercevoir que le comte de Chambord est sans enfant, et quand on est marié depuis un certain temps et qu'on n'a pas d'enfant, il est raisonnable d'y renoncer. Il a épousé lui aussi une femme un peu extraordinaire, qui sera responsable de bien des choses.

Les Orléanistes s'aperçoivent donc que le comte de Chambord n'a pas d'enfant, et alors ils font le raisonnement suivant: "Nous allons renoncer au trône pour le moment, nous allons faire monter sur le trône le représentant de la branche légitime, et alors, lorsque le comte de Chambord, Henri V mourra, c'est nous qui hériterons de la couronne, et en même temps nous perdrons le caractère de branche usurpatrice".

Le raisonnement est assez habile; d'ailleurs, il faut dire que c'était depuis longtemps la doctrine du roi Louis-Philippe lui-même. Louis-Philippe est une grande figure de notre histoire. On rit, parce qu'il était avare, parce qu'il pensait à gagner des sous, à les mettre de côté, pour lui, pour sa famille qu'il a eu des difficultés avec les hommes politiques de son époque, parce qu'il voulait faire augmenter sa liste civile, parce qu'il sortait avec un parapluie, etc,etc,... Mais Louis-Philippe est une grande figure. Il a des derniers moments dignes de l'antique: il demande à son médecin: "Dites-moi quand je vais mourir", et quand il est prévenu qu'il en a pour 24 heures, il s'enferme avec la reine et là lui indique, dans de longues conversations, ses dernières volontés écrit ce qu'il peut écrire, et dans ce qu'il écrivait il y avait la fusion: "Je viens d'être roi pendant 18 ans, mais véritablement ce principe de l'usurpation est difficilement compatible avec le principe de la monarchie, avec le principe de l'hérédité et, dans

Source : BIU Cujas

ces conditions, il faudra travailler à rendre la couronne à la branche aînée avec l'espoir qu'un jour cette couronne appartiendra à notre branche".

La fusion a lieu au mois de Novembre 1873. Le comte de Chambord est installé en Autriche, au château de Frohsdorf, le comte de Paris ira lui faire une visite. Mais le comte de Chambord, qui se méfie de ces Orléans, fait préciser jusqu'aux derniers détails les caractères de cette visite: le comte de Paris déclarera en entrant qu'il vient reconnaître le droit au trône du comte de Chambord et que lui, comte de Paris, ne demande qu'à reprendre sa place dans la famille royale. Le comte de Paris arrive au château de Frohsdorf, il fait sa visite, puis il s'en va sans être retenu à déjeuner. De même, quand le comte de Chambord mourra, la comtesse de Chambord refusera au comte de Paris le droit de conduire le deuil du comte de Chambord; on ira chercher un Bourbon d'Espagne.

Voilà la fusion opérée, les monarchistes sont dans la joie la plus profonde, ils se disent que désormais, puisqu'il n'y a plus de concurrence, et qu'on est 500 sur 750, on va établir la monarchie. Tout est prêt. Chez le carrossier Bender on voit le carrosse du sacre, chez le marchand de tapis on voit le tapis bleu à fleurs de lys d'or, qui doit servir pour le sacre, et même il y a les deux chevaux du sacre, deux chevaux blancs, dont l'un s'appelle Arques et l'autre Ivry, en souvenir des deux grandes victoires. Tout est prêt; mais il manque l'adhésion du comte de Chambord.

La question du drapeau.

Le comte de Chambord manifeste à ce moment-là une intransigeance mystérieuse. Il ne veut pas être appelé au trône par l'assemblée nationale, il ne veut pas revenir dans le char mérovingien de la démocratie, il est le roi de droit divin, il entend seulement remonter sur son trône. Après des négociations, on obtient cependant qu'il consente à arriver à l'assemblée nationale à Bordeaux, donnant le bras au maréchal de Mac-Mahon, qui était président de la République; mais Mac-Mahon, lui, n'y consent pas. Le comte de Chambord arrive à Versailles, il fait savoir au maréchal de Mac-Mahon qu'il est là et le maréchal de Mac-Mahon, qui était cependant légitimiste et royaliste, mais qui était un soldat, dit: "Non, maintenant je suis président de la République, je suis chargé de faire observer la loi; si vous ne vous en allez pas dans les 24 heures, je vous fais ramener à la frontière".

Cette intransigeance du comte de Chambord se traduit matériellement sur la question du drapeau. Le drapeau était à ce moment-là le drapeau tricolore. Le drapeau tricolore avait été celui de la Révolution,

Source : BIU Cujas

celui du Premier Empire, celui de la Monarchie de Juillet, c'était avec le drapeau tricolore que l'on avait fait la conquête de l'Algérie; il avait été le drapeau de 1848, le drapeau du Second Empire. Maintenant c'était le drapeau de la défaite, après avoir été celui de la victoire, et on estimait en France que ce n'était pas le moment de l'abandonner. Mais le comte de Chambord, qui avait quitté la France depuis 1830, et nous étions en 1873, ne connaît pas l'opinion de la France, il doit être mal conseillé, il s'obstine sur cette question du drapeau. On lui envoie un député monarchiste, M. Chesnelong, député des Basses-Pyrénées, qui essaie de trouver une combinaison: il y aura le drapeau de la France, qui sera le drapeau tricolore, puis on permettra au roi d'avoir un pavillon, qui sera le drapeau blanc.

Le comte de Chambord refuse. Chesnelong propose alors: Nous garderons le drapeau tricolore, puis sur le blanc nous mettrons trois fleurs de lys. Le comte de Chambord refuse encore; il veut son drapeau blanc. Cependant, le drapeau blanc n'a jamais été le drapeau de la monarchie ancienne. Le drapeau de la monarchie a varié de couleur, le drapeau blanc est, en réalité, le drapeau de la Restauration, c'est le drapeau officiel de 1814 à 1820. Mais le comte de Chambord saisit ce symbole pour affirmer son intransigeance.

Les monarchistes sont désolés, on renvoie progressivement la constitution, puis à la fin, on finit par se fatiguer de cette intransigeance. L'assemblée avait été élue en 1871, nous sommes en 1873, 1874 passe, il faut bien faire quelque chose, et c'est ainsi que le comte de Chambord est responsable de la fin de la monarchie en France et du non rétablissement de la monarchie. M. de Falloux, dans ses Mémoires d'un royaliste, ne dissimule pas sa mauvaise humeur à l'égard du comte de Chambord, et le pape disait: "Tout cela pour une serviette!".

Voilà comment, par lassitude, cette assemblée nationale, qui était monarchiste, a fini par faire la République et comment elle a fait une République, qui ressemblait à une monarchie, parce que le comte de Chambord vieillissait, sans enfant, et Monseigneur d'Hulst qui était un des orateurs du parti catholique disait: "Je prie Dieu tous les jours qu'Il ouvre les yeux de Monseigneur, ou qu'Il daigne les lui fermer". Alors on a fait une constitution républicaine, qui avait une forme particulière.

Au Musée des Arts décoratifs, on voit quelque chose d'assez curieux: c'est le trône de Napoléon Ier, qui a été transformé pour devenir le trône de

Source : BIU Cujas

Louis XVIII, et ensuite le trône de Louis-Philippe. C'est un siège doré, il y avait un couronnement qui autrefois était le couronnement impérial; on a changé ce couronnement pour y mettre un couronnement royaliste légitime, puis un couronnement de monarchie usurpatrice. Qu'est-ce qu'on a fait en 1875 ? On a fait une constitution telle qu'il suffirait d'une opération tapissière dans le genre de celle dont on vient de parler, qu'il suffirait de changer le fauteuil du président de la République en trône, qu'il suffirait de dire: au lieu d'un président nous aurons un roi, puis toutes les institutions autour pourraient rester. Nous aurons le roi après les vendanges faites, disait-on, quand on a fait la République, et il en est résulté qu'on a fait une constitution, qui pouvait très facilement être modifiée .

Voilà ce qu'il faut savoir des partis à l'assemblée nationale.

Le gouvernement de la France pendant la période 1871-1875.

Maintenant, nous allons étudier rapidement comment le pays a été gouverné pendant cette période transitoire, exceptionnellement longue, puisqu'elle dure, comme on le voit, de 1871 à 1875. Il n'y a jamais eu d'assemblée constituante siégeant aussi longtemps: elle a siégé aussi longtemps, parce qu'elle espérait toujours qu'il y aurait une entente entre les royalistes; c'est le désaccord entre les royalistes qui a fait que l'assemblée nationale a siégé pendant quatre ans, ce qui ne s'était jamais vu à aucune époque de l'histoire.

L'organisation du gouvernement.

L'assemblée se réunit donc à Bordeaux, et il faut naturellement qu'elle organise le gouvernement du pays, ne serait-ce que pendant les quelques mois qu'elle croit alors qu'elle va siéger. Comment pouvait-on organiser ce gouvernement ? Il y avait plusieurs précédents.

Le premier, c'était la Convention. La Convention avait organisé le gouvernement en le confiant à une commission, que l'on appelait alors un comité, le comité de salut public.

La Constituante de 1848 avait créé une commission de gouvernement et, au moment des journées de Juin, la Constituante de 1848 abandonne ce système d'un exécutif collégial, qu'elle considérait comme hors d'état de faire face aux troubles dans la rue, et le pouvoir exécutif est confié au général Cavaignac, qui s'installe à l'hôtel Matignon, hôtel

Source : BIU Cujas

tout chargé d'histoire, curieux, comme on aura à l'indiquer dans la suite: le comte de Paris s'y installera dans la suite et c'est là qu'il mariera sa fille avec l'héritier du Portugal.

M. Thiers, chef du pouvoir exécutif de la République française.

Donc l'assemblée nationale doit organiser son gouvernement. Elle se trouve en présence de ces deux précédents contradictoires. Elle n'hésite pas, d'abord parce qu'elle a l'esprit d'ordre, d'autorité, qu'elle est imprégnée d'idées monarchiques: si elle veut organiser son gouvernement, elle le confiera à un seul homme. Ensuite, cet homme s'indiquait, c'était M. Thiers. Et M. Thiers le disait lui-même. Il était indiqué, peut-être par sa gloire d'historien, qui est aujourd'hui bien éteinte, mais qui a été une gloire véritablement nationale et extraordinaire; nous ne pouvons pas nous en rendre compte. Mais si on a quelques relations avec la province chez le notaire, dans les mairies, chez le médecin, on trouve les oeuvres de Thiers, "l'Histoire de la Révolution et de l'Empire". Toute la petite bourgeoisie de France avait chez elle les oeuvres de M. Thiers. Il avait, d'autre part, un grand passé, une grande expérience, il avait été plusieurs fois ministre de Louis-Philippe où il représentait, en somme, les idées libérales par rapport à Guizot, qui représentait plutôt la conservation. Sous le Second Empire, M. Thiers était entré après 1860 dans le Corps législatif; en 1864 il y avait prononcé un discours mémorable sur les libertés cardinales, sur les libertés nécessaires, qui était en somme, une affirmation extrêmement importante de la doctrine des libéraux. Dans ce discours de 1864, il y a encore beaucoup de choses qui seraient d'intérêt actuel, d'intérêt d'aujourd'hui. Par conséquent, au Second Empire, il était le chef de la doctrine libérale, de l'opposition libérale.

Lorsque les difficultés avec la Prusse devinrent périlleuses, le Corps législatif ne voit pas le danger. La majorité du Corps législatif s'imagine que les armées françaises n'auront aucune espèce de difficulté avec les armées prussiennes, et pour comprendre cet état d'esprit, il faut se rendre compte - tout cela est tombé maintenant dans l'histoire,- que la monarchie de Napoléon III a été, à ces environs de 1864-1867 notamment, au moment de l'Exposition universelle de 1867, une monarchie suffisamment glorieuse, que notamment Napoléon III était considéré comme le premier monarque de l'Europe, que la reine d'Angleterre cherchait son amitié, que le roi de Prusse était, en somme, un petit monarque de peu d'importance, que le tsar de Russie admirait Napoléon III, etc,... Alors les Français, se disaient: "Nous avons un Empereur,

Source : BIU Cujas

nous avons une armée magnifique, nous sommes la première puissance du monde. Qu'est-ce que c'est que cette Prusse? " Alors on ne devait faire qu'une promenade militaire pour aller à Berlin.

Le Corps législatif vote donc la guerre au milieu de l'enthousiasme, et c'est alors que le maréchal Niel déclare: "Il ne nous manquera pas un bouton de guêtre!" En effet, ce ne sont pas les boutons de guêtre qui ont manqué, ce sont plutôt les souliers et les munitions.

Mais, au milieu de cet anthousiasme, une voix s'élève, c'est la voix de M. Thiers qui, lui, connaît les choses, qui les a vues, qui a voyagé, qui se rend compte de la force grandissante de la Prusse et de l'Allemagne, qui connaît les préparatifs militaires et l'état d'esprit de la Prusse et de l'Allemagne. M. Thiers dit tout cela au Corps législatif, mais M. Emile Ollivier, qui était le chef du gouvernement, prononce les fameuses paroles qu'il a passé tout le reste de sa vie à regretter: "J'accepte la responsabilité d'un coeur léger".

En outre, au moment des négociations du traité de paix, M. Thiers reçoit une mission officielle du gouvernement français: il fait le tour des cours d'Europe , afin d'obtenir les sympathies pour la France. Il n'a aucun succès. Nous avons été en 1870-1871 magnifiquement abandonnés par tout le monde: par l'Angleterre d'abord; par la Belgique. La lecture des journaux de droit international belges de 1870 et 1871 est épouvantable pour nous: ce sont les Allemands qui sont chez nous, ce sont les Allemands qui nous ont envahis, mais ce sont nous, les Français, qui commettons toutes sortes d'atrocités à l'égard des pauvres et innocents envahisseurs.

Donc, M. Thiers fait cette tournée, il a prévu tous nos malheurs, et lorsque les malheurs se sont produits, il a fait tout ce qu'il a pu pour les empêcher de produire leurs conséquences.

D'autre part, M. Thiers, aux élections à l'assemblée nationale, a été élu dans 28 départements. A ce moment, en effet, les candidatures multiples ne sont pas interdites; elles ne seront interdites qu'en 1889, à l'occasion de la tentative du général Boulanger. Lorsqu'un homme marquait dans le pays, le pays pouvait lui témoigner sa confiance en l'élisant dans plusieurs départements. M. Thiers avait donc été élu dans une trentaine de départements, et comme il avait obtenu des voix dans des départements où il n'avait pas été élu, il représentait environ 2 millions de suffrages. Par conséquent, lorsqu'il disait: "Je suis désigné", il n'y avait pas seulement

Source : BIU Cujas

un sentiment d'amour-propre de sa part, il était bien désigné en effet par l'opinion nationale.

Aussi, le 17 Février 1871, à Bordeaux, M. Thiers est appelé à assurer le gouvernement de la France. Il prend alors, ou on lui donne le nom de chef du pouvoir exécutif de la République française. Il n'aime pas ce titre, il dit: "On m'appellera M. le chef, j'aurai l'air d'un cuisinier "; mais on lui fait observer que tout de même il sera président du conseil des ministres et qu'on pourra toujours l'appeler M. le Président.

Si l'assemblée nationale lui donne ce titre de chef du pouvoir exécutif de la République française, c'est afin d'affirmer qu'on n'est pas en République, qu'il y a certainement une République provisoire, puisque les princes ne sont pas à la tête du pays, que si on l'établissait avec le titre de président de la République, on aurait l'air d'admettre le principe républicain; alors on prend cette périphrase pour affirmer qu'on est en présence d'un régime provisoire.

Le pacte de Bordeaux.

M. Thiers est donc le chef du pouvoir exécutif de la République française. On est à Bordeaux, et c'est alors que se conclut ce que l'on appelle le "Pacte de Bordeaux". Il ne faudrait pas croire qu'il y ait eu un traité, qu'il y ait eu un écrit, un contrat passé en bonne et due forme entre les parties en présence. Il y a simplement un discours prononcé par M. Thiers à la tribune et ce discours est applaudi par l'Assemblée.

Dans ce discours, M. Thiers indique l'oeuvre immédiate de l'assemblée nationale; nous avons à panser les plaies de la France, nous avons à réorganiser le pays, nous avons à payer l'indemnité de guerre, nous avons à refaire notre organisme économique, administratif, financier. Par conséquent, pendant ces premiers mois, ou peut-être ces premières années de l'assemblée nationale, nous laisserons de côté toutes les questions qui peuvent nous diviser, nous ne poserons pas la question République ou monarchie, et nous n'admettrons pas non plus qu'on pose devant l'assemblée nationale la question: branche légitime, ou branche usurpatrice. Voilà le Pacte de Bordeaux: nous allons faire les affaires du pays au sujet de toutes les questions urgentes, et ensuite nous arriverons aux questions constitutionnelles.

L'Assemblée Nationale se transporte à Versailles.

C'est dans ces conditions que M. Thiers accepte le gouvernement. Le traité de Francfort est ratifié par l'assemblée nationale, Paris va être évacué, l'assemblée nationale n'a plus besoin de rester à Bordeaux: où va-t-elle se transporter ? Une commission est nommée et cette commission cherche avec bon-

Source : BIU Cujas

ne foi et ardeur patriotique la ville où l'assemblée nationale peut siéger en toute sécurité. Beaucoup estiment que l'assemblée doit aller à Bourges, qui a été autrefois une capitale de la monarchie.

D'autres, nombreux, préfèrent Orléans: il y a déjà la voie ferrée, par conséquent les communications avec la capitale sont commodes. D'autres se prononcent pour Fontainebleau. La gauche demande Paris et Louis Blanc - nous sommes à la fin de Février- prononce la parole historique: "Paris est calme, parfaitement calme", mais on ne l'écoute pas et l'assemblée nationale décide de se transporter à Versailles.

La Commune.

A peine est-elle installée à Versailles que, contrairement à ce qu'a laissé entendre Louis Blanc: "Paris est calme, parfaitement calme", la Commune éclate à Paris. Mouvement complexe, mouvement que certains ont essayé de présenter comme un mouvement patriotique à l'origine: les gens de la Commune trouvaient que Paris n'avait pas été suffisamment défendu, qu'il fallait admettre le combat dans la rue etc,... D'autre part, il y avait à Montmartre des canons qu'en vertu de la convention d'armistice, il fallait livrer aux troupes allemandes; les généraux Lecomte et Clément Thomas vont prendre livraison de ces canons pour les livrer, conformément à la convention d'armistice, aux troupes allemandes. C'est à l'occasion de cette main-mise sur les canons de Montmartre qu'éclate l'insurrection; les généraux Lecomte et Clément Thomas sont fusillés par les insurgés, par le peuple de Paris et alors le drame commence, drame épouvantable.

L'assemblée nationale est à Versailles, ce sont les Versaillais, ce sont les ruraux, comme on disait, ce sont les représentants des campagnes de France, et Paris est l'adversaire de ces ruraux. La Commune éclate et M. Thiers applique une doctrine qu'il avait depuis longtemps conçue, et qui, il y a quelques années était encore la doctrine officielle: "S'il y a des troubles dans Paris, le gouvernement s'en va, la police s'en va, il faut abandonner Paris et ensuite le reprendre". De sorte que Jules Ferry, qui était à l'hôtel de ville, préfet de la Seine, est obligé de s'en aller par une petite porte dérobée, en se cachant, parce qu'il allait être exécuté: il était tout seul préfet de la ville et il n'avait plus personne à commander.

Le gouvernement s'en va, puis on revient et on reprend Paris. Ici alors une histoire épouvantable.

Source : BIU Cujas

Le long de la rue de Médicis, on peut voir sur le petit mur sur lequel est appuyée la grille du Luxembourg, des éclatements de pierre: c'est la trace des balles, car des gens ont été fusillés le long de ce petit mur; on se battait sur Soufflot.

Il y a eu assez peu de massacres, il y a eu assez peu d'exécutions pendant la Commune, il y a eu des massacres d'otages, ce qui était déjà quelque chose: l'archevêque de Paris, le premier président de la Cour de Cassation, les Dominicains..... On disait à M. Thiers: "Rendez-nous des prisonniers, et nous vous rendrons des otages", ou bien: "Acceptez certaines conditions et nous vous rendrons des otages", M. Thiers ne veut pas traiter avec ces gens-là et les otages sont exécutés.

Les Versaillais rentrent dans Paris, menés par Mac-Mahon et avec des officiers comme Gallifet, dont il faut connaître le nom, et qui sera ensuite ministre de Waldeck-Rousseau dans le ministère de défense républicaine, avec des officiers comme Albert de Mun, qui sera le grand orateur de la Troisième République, qui assiste à cette opération et en sera impressionné pendant toute sa vie.

Certains estiment à un minimum de 8.000 le nombre des victimes de la répression communaliste, d'autres disent 30.000.
Il faut connaître cela, parce que la constitution va être faite sous l'impression de cette Commune et le régime municipal de Paris a été fait précisément à la lueur des incendies de la Commune et il en porte encore les traces. On ne veut pas un Paris libre, parce qu'on sait ce qu'est un Paris libre, et si on ne revient pas ensuite à Paris, en 1875, si on ne met pas les Chambres à Paris, c'est qu'on ne veut pas que les pouvoirs publics soient à Paris.

Seulement, à ce moment, l'assemblée nationale est reconnaissante à M. Thiers d'avoir rétabli l'ordre et va le proclamer président de la République.

L'historique que le professeur présente au début de ce cours a un double avantage : au point de vue des études ultérieures tout d'abord : En étudiant l'histoire de l'élaboration de la constitution, on voit comment cette histoire explique tout un ensemble des caractères dominants de cette constitution, et ensuite comment cette assemblée monarchique a été amenée à faire la République. De sorte que, quoique le professeur ne pose pas immédiatement et formellement la question : comment la République a-t-elle été établie en France, il y répond par cet historique.

Source : BIU Cujas

On a indique que M. Thiers avait été désigné à Bordeaux comme chef du pouvoir exécutif de la République française. Cette expression, la première dans l'histoire , était destinée à indiquer que la République ne devait être qu'un gouvernement provisoire, qu'un Etat de fait.

M. Thiers reste député.

Il faut remarquer aussi- on aura à y revenir dans la suite - que M. Thiers est, dans toute l'histoire et dans toute l'expérience constitutionnelle des peuples le seul chef de l'Etat qui, en même temps qu'il occupe la suprême magistrature, continue à occuper son siège de député. Il reste député à l'assemblée nationale et si on lui avait donné à choisir, comme il l'a dit à plusieurs reprises, entre sa fonction de chef du pouvoir exécutif, qu'il tenait de l'assemblée, et son siège de député, qu'il tenait de deux millions de suffrages, il déclarait qu'il aurait toujours choisi le siège de député.

La constitution Rivet (3I Août I87I).

On rentre à Paris, la Commune est réprimée très rapidement, on a indiqué dans quelles conditions. Enfin nous arrivons au 3I Août I87I : c'est la constitution Rivet. M. Thiers a rendu des services , son autorité est croissante, il a établi la paix avec l'Allemagne, il a établi la paix à l'intérieur, il faut l'en récompenser. D'autre part, on sent que l'assemblée nationale va siéger pendant de longues années, par conséquent il faut stabiliser cette situation de M. Thiers. Tout cela c'est l'objet de ce que l'on appelle la constitution Rivet; en réalité c'est une loi de l'assemblée nationale, du 3I Août I87I.

M. Thiers devient président de la République.

En quoi consiste-t-elle ? D'abord on change le titre de M. Thiers, il n'est plus le chef du pouvoir exécutif de la République française, il est président de la République . Mais il y a à cette loi un préambule, qui affirme : "sans rien changer au fond des choses"; il est président de la République, mais cela ne veut dire à aucun degré que nous voulons la République, ou que nous reconnaissons la République comme un gouvernement légitime.

Les pouvoirs doivent durer autant que ceux de l'Assemblée.

En second lieu, il est entendu que les pouvoirs de M. Thiers dureront autant que l'Assemblée nationale. Voilà quelque chose de remarquable. M. Thiers sera président de la République tant que l'assemblée nationale siègera, mais en même temps il reste bien entendu que M. Thiers sera toujours responsable devant l'assemblée nationale. Ici on voit apparaître encore une fois cette constatation que la logique ne domine pas toujours en droit constitutionnel, avec la politique active : on dit à M. Thiers : Vous resterez en

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Source : BIU Cujas
W

fonction tant que nous mêmes serons en fonction, mais nous pourrons vous renvoyer, quand il nous plaira, et vous-même vous pouvez vous retirer, quand il vous plaira. Par conséquent, encore comme on le disait : un mariage dans lequel on prévoyait le divorce par consentement des parties, ou par répudiation unilatérale de l'une d'elles.

Le vice-président du conseil des ministres.

Il y a dans cette constitution Rivet autre chose: c'est qu'il y aura un vice-président du conseil des ministres. M. Thiers président de la République, préside le conseil des ministre , mais il y a un vice président. Cela paraît quelque chose d'assez insignifiant, et cependant cela marque une direction vers le régime parlementaire, parce que s'il y a un vice président du conseil des ministres, le conseil des ministres existe en dehors du chef de l'Etat et c'est là l'essentiel du régime parlementaire. Ce sont des points sur lesquel on aura à revenir. Pensons aux Etats-Unis, à M. Roosevelt : là il n'y a pas de conseil des ministres en dehors du président; les ministres ne peuvent pas se réunir sans le président; les ministres traitent isolément avec le président, ou bien si le président réunit ses ministres pour causer avec eux des affaires de l'Etat cette assemblée n'a aucune autorité, aucune espèce d'importance. C'est ainsi qu'on raconte qu'il y avait un président, qui réunit ses ministres pour parler avec eux des affaires de l'Etat, puis il pose un problème, il met ce problème aux voix, les sept ministres disent "Non", et alors le président résume le débat dans cette forme : "Sept non, un oui, les oui l'emportent", c'est-à-dire ; " c'est moi le maître". On voit tout de suite la différence entre le régime parlementaire et le régime non parlementaire.

Voilà la constitution Rivet. En même temps, dans le préambule de cette constitution, il est affirmé que l'on reste fidèle au Pacte de Bordeaux, et il est affirmé aussi que l'assemblée a le pouvoir constitutionnel.

La personnalité de M. Thiers.

Voilà la situation dans laquelle on s'était mis, mais M. Thiers était une personnalité tout à fait extraordinaire, un de ces hommes comme il n'y en a pas beaucoup par génération, et même il se passe des générations sans qu'il y ait des hommes comme M. Thiers. Il avait le goût du pouvoir, non seulement il avait la vanité normale des apparences extérieures, qui suffisaient à un homme comme Louis XVIII, fort intelligent mais nonchalant, mais il voulait la réalité du pouvoir, c'était lui qui voulait prendre les décisions et aucun sujet ne lui paraissait sortir de sa compétence. Lorsque le maréchal de Mac Mahon vient pour reprendre Paris

Source : BIU Cujas

sur la commune, M. Thiers va à côté de lui , sur les hauteurs du Trocadéro, pour lui donner des conseils sur les opérations militaires; - on dit qu'un jour il traverse la Canal, il va en Angleterre, il y a une tempête, alors vite il monte sur la passerelle pour donner des conseils au capitaine. On dit aussi que M; Thiers, parlant d'un candidat à une fonction publique au Ministère des Affaires Etrangères dit : "Il est fait pour cela comme moi pour être ....", alors il n'a rien trouvé à quoi il serait incapable, puis au bout d'un moment il a dit :"... pour être pharmacien", et il a ajouté : "... et encore je sais la chimie". C'était donc un homme extraordinaire.

D'autre part, M. Thiers était tout petit, quand il était à la tribune sa tête passait à peine, il n'avait pas le physique de ce que l'on appelle le grand orateur, au début, il avait essayé de faire la phrase romantique, la phrase nombreuse comme celle de Bossuet, comme celle de Chateaubriand, tout le monde avait ri; il faut savoir s'adapter. M. Thiers ne tarda pas à s'apercevoir que ce n'était pas le genre de son physique, alors il adopta une éloquence directe, une éloquence d'affaires et dans ce genre d'éloquence il passa maître.

La tyrannie de M. Thiers sur l'Assemblée.

On voit alors quelle était la situation de l'assemblée : l'assemblée avait son amour propre, mais chaque fois qu'elle se préparait à prendre une décision quelconque, M. Thiers montait à la tribune et posait la question de confiance, de sorte que l'assemblée n'était jamais libre. M. Thiers, à ce moment-là, avait une grande popularité , ou plutôt il jouissait d'une grande considération, alors l'assemblée nationale n'osait pas le renvoyer et M. Thiers en abusait.

Le grand écrivain catholique, Louis Veuillot, avait fait paraître un article intitulé "Adolphine" dans lequel il n'était pas un seul instant question de M. Thiers. Adolphine est simplement une cuisinière qui, chaque fois que sa patronne donne un grand dîner, vient au salon et dit :"Madame va m'accorder ceci ou cela, ou bien je rends mon tablier". C'était le cas de M. Thiers qui, chaque fois qu'il y avait une décision à prendre disait à l'assemblée : "Vous allez voter comme je veux, ou bien je m'en vais".

D'autre part, M. Thiers, qui n'était pas républicain sous la Monarchie de Juillet, puisqu'en 1834, au moment des lois de septembre, il avait dit :"La République finit toujours dans le sang ou dans l'imbécillité", M. Thiers, lorsqu'il fut devenu président de la République trouvait que la République, au fond, était un régime assez acceptable, puisqu'il en était le chef.

Source : BIU Cujas

Au cours de cette année 1871-1872, on sent que M. Thiers a des complaisances pour ce que l'on appelait les radicaux, c'est-à-dire les Républicains genre Jules Simon, par exemple, et dans ces conditions la droite s'éloigne de lui. On peut voir l'histoire de cette mésintelligence dans les Mémoires très intéressants du duc Albert de Broglie, qui ont paru il y a quelques années dans la Revue des Deux Mondes.

La loi du 13 Mars 1873, ou loi chinoise ou constitution Broglie.

C'est dans ces conditions que l'assemblée veut se débarrasser de cette tyrannie que M. Thiers faisait peser sur ses délibérations et c'est ce qui explique la loi du 13 Mars 1873, que le duc de Broglie, dans ses Mémoires, appelle lui-même la constitution de Broglie, parce que c'est lui qui l'a imaginée, et que M. Thiers, qui la supportait très difficilement, appelait une loi chinoise, à raison de la multiplicité des formalités que cette loi supposait pour l'intervention de M. Thiers dans les débats parlementaires.

Le siège de l'Assemblée nationale à Versailles.

On voit bien comment les choses se passent jusqu'ici : nous sommes à Versailles, dans le théâtre qui avait été construit sous Louis XV, un théâtre que l'on peut encore visiter, un peu chargé de sculptures, d'amours, de dorures, mais qui est une salle très belle, avec une scène immense, très profonde, très haute, Sous le Second-Empire, on avait planté là un décor que l'on appelle le décor de salon champêtre, c'est-à-dire un décor représentant l'intérieur d'une maison de campagne. Ce salon champêtre reste en place pendant toute la durée de l'assemblée nationale et il y est encore. Sur la scène on fait installer une tribune, qui était la tribune du Conseil des Cinq Cents à Saint Cloud. Lorsque Napoléon Bonaparte fit son coup d'Etat, le 18 Brumaire, il avait eu la précaution de faire dire aux Conseils qu'il n'étaient pas en sécurité à Paris et les Conseils, Conseil des Anciens et Conseil des Cinq Cents, étaient allés s'installer à Saint Cloud. Il y avait là toute l'installation nécessaire pour recevoir les Conseils, notamment des tribunes qui étaient ornées de bronzes du célèbre bronzier Gouthière. On peut encore voir cette tribune, elle y est toujours au château de Versailles. Le château de Saint-Cloud où était installé le Conseil des Cinq Cents a été brûlé par les Allemands, mais on a sauvé cette tribune qu'on a transportée à Versailles. Tout ceci est plein d'histoire constitutionnelle.

L'assemblée nationale siège aux fauteuils d'orchestre, au parterre, à la corbeille. M. Thiers est au premier rang, comme président de la République, il a sa loge, mais s'il veut aller siéger parmi les députés, il a toujours son fauteuil. Et bien qu'étant

Source : BIU Cujas

déjà un vieillard, il était encore extrêmement actif.

La "loi chinoise" a pour objet d'éloigner M. Thiers des débats de l'assemblée. Pourquoi ? On est poli, c'est une époque où la politesse reste dans les discussions politiques. Alors on dit officiellement dans la loi de 1873 : M. Thiers est âgé, mais ses forces sont infiniment précieuses pour le pays, par conséquent nous devons les ménager, et nous devons le contraindre lui-même à ménager ce qui lui reste de forces pour le service de la France. Par conséquent M. Thiers ne viendra plus à l'assemblée dans l'enceinte, c'est-à-dire à l'orchestre. Mais il y a du public, et on ne peut pas interdire au chef de l'Etat d'assister aux séances dans sa tribune (qui est en réalité une loge), qui est de la même qualité que la tribune dont dispose le président de la République au Palais Bourbon et au Sénat encore aujourd'hui.

M. Thiers est donc dans sa tribune, mais il ne peut pas parler, il ne pourra parler que s'il y a un débat dans lequel il estime qu'il doit intervenir. Alors il fait parvenir un message au président de l'Assemblée, l'informant officiellement qu'il interviendra.

Quel est l'effet de ce manège ? La séance est alors immédiatement suspendue et renvoyée à une date ultérieure pour l'audition de M. le président de la République. Et cette séance pour l'audition de M. Le président de la République est exclusivement consacrée à écouter le président de la République. Il n'intervient donc pas dans un débat, il ne répond pas à un discours qu'il vient d'entendre et on ne répondra pas à son discours. L'audition du Président de la République, c'est un monologue, et la séance est levée immédiatement après l'audition du président de la République.

Cela est contraire aux traditions du jeu des assemblées. L'orateur d'assemblée ne développe toutes ses qualités, toutes ses facultés que s'il prend place dans un débat. Or ce n'est pas un débat auquel participe M. Thiers : il arrive, il dit son discours puis il s'en va. C'est pourquoi M. Thiers disait, ce sont tout à fait les principes de la politesse chinoise : quand le Chinois a reçu son visiteur, il l'accompagne à la porte, mais le visiteur trouve qu'il ne peut pas s'en aller comme cela, il revient alors, l'autre de nouveau l'accompagne à la porte , puis le visiteur revient, de sorte qu'il est impossible d'en sortir.

C'est cette procédure, qui va être appliquée dans la journée du 24 Mai 1873.

La politique

Au lendemain de sa désignation par l'assemblée

Source : BIU Cujas

de M. Thiers de 1871 à 1873.

nationale à Bordeaux, M. Thiers s'est conformé à la politique du Pacte de Bordeaux dans la constitution de son ministère et il a fait ce que l'on appelle, dans le langage d'aujourd'hui, non seulement un ministère d'union nationale, mais encore un ministère d'union sacrée : il a pris dans son ministère des légitimistes, des orléanistes, des républicains de la veille et des républicains du lendemain. Voilà le premier ministère de M. Thiers : Ministère Dufaure. Il y a là toutes les couleurs de l'assemblée nationale sauf l'extrême gauche. Des républicains comme Jules Simon et Jules Favre, un modéré comme Dufaure, un légitimiste comme M. de Larcy.

Cependant, lorsque nous arrivons en 1873, le programme de Bordeaux est en partie réalisé : l'Allemagne a traité, les emprunts de M. Thiers ont réussi au-delà de toutes les espérances, le territoire est libéré, la Commune est vaincue, on a voté des lois pour commencer la réorganisation du pays : d'abord la réorganisation administrative, loi sur les conseils généraux, lois sur le conseil d'Etat; la réorganisation militaire est commencée par la loi de recrutement et une loi des cadres, etc.. Par conséquent M. Thiers dit maintenant il faut faire une constitution. Le pacte de Bordeaux arrive à son expiration.

Le ministère du 18 Mai 1873.

Alors il faut déposer un projet de constitution tendant à constituer dans le sens républicain, et il forme le ministère du 18 Mai 1873. Ce ministère n'est plus un ministère d'union sacrée, c'est un ministère homogène de républicains modérés; on y trouve aux Finances Léon Say, le grand économiste et aux Travaux publics Bérenger de la Drôme qui a exercé une grande influence sur le droit pénal de la Troisième République, notamment par la fameuse loi Bérenger, loi de sursis, et qui a été plus célèbre encore, il y a quelque quarante ans, dans le quartier Latin pour sa lutte contre la licence des rues. Mais cette qualité de républicain modéré, soulève l'opposition de la droite.- M. Bérenger, qui est mort en 1917, alors qu'il était sénateur inamovible, a, par conséquent, une très longue carrière: il est entré au Parlement en 1871 et il en est sorti en 1917; pourtant il n'a été ministre qu'une fois, dans ce ministère du 18 Mai 1873, qui est renversé le 24 Mai.

Interpellation du duc de Broglie.

Sur la constitution de ce ministère , interpellation par le duc Albert de Broglie, qui est un fils de Victor de Broglie, lequel avait été ministre de Louis-Philippe, et qui sous le Second Empire aura une réputation d'écrivain, grâce à son livre :"Vues sur le

Source : BIU Cujas

gouvernement de la France", dont on aura à parler dans la suite, parce qu'il a directement inspiré la constitution de I875, en même temps que le livre de Prévot-Paradol, intitulé :"La France nouvelle".

M. Thiers a été sous Louis-Philippe le collègue du duc Victor de Broglie, dans des ministères de la Monarchie de Juillet, il a connu tout enfant le jeune Albert de Broglie, il l'a fait sauter sur ses genoux, pour employer l'expression consacrée, et lorsque M. Thiers prend le pouvoir en I87I, il trouve Albert de Broglie, député, membre de l'assemblée nationale, et en souvenir des rapports excellents qu'il avait avec le père, il nomme Albert de Broglie ambassadeur à Londres. C'est tout de même Albert de Broglie, qui va mener l'attaque contre M. Thiers.

Que dit Albert de Broglie ? Il dit : "Vous pouvez peut-être , vous M. Thiers, appuyé sur les républicains, assurer l'ordre matériel, l'ordre moral jamais". Il faut remarquer ces mots, qui vont servir à caractériser un régime.

'élection Barodet.

En outre, le duc Albert de Broglie fait ressortir que le Pacte de Bordeaux est violé, que le ministère ne donne pas aux intérêts conservateurs les satisfactions auxquelles ces intérêts ont droit. Et enfin le duc Albert de Broglie fait ressortir deux évènements récents : D'abord l'élection à Paris de M. Barodet. Voici ce dont il s'agit : un siège est vacant à Paris, dans ces élections partielles, M. Thiers avait présenté à ce siège son propre ministre des affaires étrangères, M. de Rémusat, qui était un homme de premier plan, qui avait écrit un livre extrêmement intéressant sur la politique libérale, qui avait été pendant un certain temps un de ces directeurs de la jeunesse comme il y en a à toutes les époques. M. de Rémusat était l'ami personnel de M. Thiers, M. Thiers souhaitait son succès, il a fait tout ce qu'il a pu pour le faire élire. Cependant a été élu M. Barodet. C'était, dit-on , un ancien instituteur qui, pour le moment, ne devait quelques ressources intermittentes qu'au placement de barriquos de vin dans une clientèle très difficile à atteindre à Paris. Barodet, n'était donc pas un homme de premier plan. Cependant Barodet se présentait comme radical, et il fut élu. Ce Barodet, dans la suite,ne jouera au parlement aucune espèce de rôle, et il ne tiendra aucune place. Cependant son nom reste dans les annales parlementaires, d'abord à cause de l'émotion qu'a causée son élection en I873, et ensuite parce qu'il a déposé une proposition de résolution tendant à ce que la Chambre fit imprimer chaque année, en un volume, les professions de foi des députés élus; ce volume existe encore, il s'appelle

Source : BIU Cujas

"Le Barodet" et sa publication coûte quelques centai de mille francs.

Les conservateurs disent que l'élection de Bar det est due à la complaisance que M. Thiers a pour l radicaux.

Le libérateur du territoire.

Enfin, quelques jours auparavant avait eu lieu à la Sorbonne le Congrès des Sociétés Savantes, et l ministre de l'Instruction publique, M. Jules Simon, avait dit, faisant l'éloge des savants et des histor "Le libérateur du territoire, c'est un savant comme vous, c'est un historien, c'est M. Thiers". Or l'ass blée nationale prétendait que c'était, elle qui avai libéré le territoire et elle entendait ne pas en lai ser le bénéfice à M. Thiers.

L'intervention de M. Thiers.

Le duc Albert de Broglie met en jeu tous ces m contentements. Pendant qu'il parlait M. Thiers était dans sa loge, et il trépignait, il voulait interromp mais l'assemblée criait :"La loi, la loi!" Il y avai la loi, il ne pouvait pas intervenir. M. Thiers écri son petit papier, il le fait passer au président de l'assemblée, en annonçant qu'il entend intervenir. C ci se passe le 23 mai I873. Le président reçoit le message de M. Thiers et aussitôt, conformément à la constitution de Broglie, la séance est levée et ren- voyée au lendemain matin 9 heures.

M. Thiers arrive le lendemain matin, 24 Mai I87 à 9 heures et là il dit son monologue, très gêné d'a river dans une atmosphère refroidie, une atmosphère qui ne le porte pas. Il ne ménage pas l'Assemblée, c n'était pas son genre, il lui dit :"Maintenant toute les difficultés sont surmontées, le traité est signé le territoire est libéré, la Commune est vaincue, l'o ganisation militaire est faite, il n'y a plus rien à faire, par conséquent vous êtes à la hauteur des cir- constances, vous n'avez plus besoin d'un homme supé- rieur comme moi, n'importe qui pourra y suffire", et passant à la question vitale, qui était la question de constitution, il prononce les fameuses paroles :"L République est le gouvernement, qui nous divise moins et il n'y a qu'un trône et vous êtes trois pour vous asseoir", il faisait allusion au prince impérial , au comte de Chambord au comte de Paris.

Quand il a fini, la séance est levée et renvoyé à l'après-midi . L'après-midi l'assemblée se trouve devant un ordre du jour de M. Ernoul. Cet Ernoul éta un légitimiste, c'était un avocat de Poitiers, il av

L'ordre du jour Ernoul.

ses convictions, donc les opinions de M. Thiers lui déplaisaient et en outre, il avait une rancune contr M. Thiers. En effet, quand M. Ernoul avait été élu d puté on avait dit à M. Thiers que M. Ernoul était u

Source : BIU Cujas

nouveau Berryer, Berryer étant le grand orateur légitimiste de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, un des plus magnifiques orateurs parlementaires qu'il y ait eus. On dit cela à M. Thiers et M. Thiers ajoute: "C'est un Berryer de province". Comme cela se produit dans toutes les assemblées, on s'empresse d'aller rapporter à M. Ernoul cette appréciation sévère, et Ernoul promet de se venger, et il se venge en déposant son ordre du jour : "L'assemblée regrette que les dernières modifications ministérielles n'aient pas assuré aux intérêts conservateurs les garanties auxquelles ils ont droit". C'est un blâme à M. Thiers. L'ordre du jour Ernoul est voté à I6 voix de majorité.

Le groupe Target.

Qu'est-ce que c'est que ces I6 voix ? Il y avait à l'assemblée nationale un groupe vers le centre entre le centre droit et le centre gauche, groupe oscillant, qu'on appelait le groupe Target, du nom de son président.(Ce Target était le petit-fils d'un membre de la Constituante, et ces jours-ci va être soutenu à la faculté de Droit de Paris une thèse sur ce Target du 24 Mai I873).

Il faut comprendre l'importance parlementaire, en temps normal tout au moins, de ce qu'on appelle ces groupes charnières, c'est-à-dire de ces groupes qui sont au centre, et qui, en se transportant d'un côté ou de l'autre déterminent en réalité les directions générales de la politique. Il faut les acheter pour obtenir la majorité, et M. Léon Bérard a dit que dans ces groupes le rendement au portefeuille est considérable au mètre carré, parce que, pour obtenir leurs voix, on leur donne des portefeuilles. M. Barthélemy insiste là-dessus, parce qu'au 24 Mai I873 le groupe Target se porte à droite et renverse M. Thiers, et au moment de l'amendement Vallon, quand il s'agira de savoir si on va avoir la République, ou si on ne va pas l'avoir, le groupe Target se portera à gauche et fera passer la République.

L'élection du maréchal de Mac-Mahon.

M. Thiers informé envoie immédiatement sa démission, et immédiatement l'assemblée nationale procède à son remplacement et élit le maréchal de Mac-Mahon.

L'élection de Mac Mahon ne change encore rien à l'état de choses au point de vue juriridique, mais l'élection de Mac Mahon, par sa personnalité, va amener un bouleversement complet des rapports entre le président et l'assemblée. L'assemblée avait dû se défendre contre les interventions répétées de M. Thiers, désormais elle n'aura plus à craindre le même danger de la part du maréchal de Mac Mahon, illustre soldat, qui se trouvait complètement intimidé, dès qu'il était devant quelques personnes : il se trouvait dans

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
W
Répétitions Ecrites et Orales
Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

l'impossibilité de parler et alors il prononçait des mots qui malheureusement étaient destinés à devenir historiques. C'est assez fréquent chez les soldats.

Nous avons trouvé, le I7 Février I87I, à Bordeaux une résolution de l'assemblée nationale nommant M. Thiers chef de pouvoir exécutif de la République française, puis une constitution Rivet, du nom de l'auteur de la proposition, donnant à M. Thiers le titre de président de la République française, sans rien changer au fond des choses, et on a exposé ensuite les difficultés, qui résultaient du caractère de M. Thiers dans ses relations avec l'assemblée nationale, difficultés auxquelles l'assemblée à l'intention de parer avec la constitution de Broglie. En réalité, c'est M. de Broglie lui-même qui, dans ses Mémoires, qualifie cette loi de "constitution de Broglie", jusqu'à la parution, dans la Revue des Deux Mondes, des Mémoires de M. de Broglie, on appelait cette loi, la loi "chinoise", ou loi réglant les rapports de M. Thiers avec l'assemblée.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit d'écarter M. Thiers des débats de l'assemblée, parce que chaque fois que l'assemblée entend prendre librement quelque résolution, M. Thiers monte à la tribune, prononce un discours, ce qui gène les députés par suite de son prestige exceptionnel et menace de s'en aller, si on ne lui donne pas raison. Il s'agit donc d'écarter M. Thiers de la tribune de l'Assemblée, on va donc faire une loi évidemment extraordinaire, mais pour une situation extraordinaire, puisque c'était la première fois que nous voyions un chef de l'Etat faire en même temps partie de l'assemblée devant laquelle il se trouvait. M. Thiers pouvait parler du banc du gouvernement, mais il pouvait aussi parler de sa place de député et quand il aura donné sa démission de président de la République, il continuera à entrer à l'assemblée comme député.

D'une façon générale, M. Thiers ne participe pas à l'assemblée, ce sont les ministres qui représenteront le gouverment. C'est simplement un pas vers l'état de choses où nous nous trouvons aujourd'hui : le président de la République n'entre pas dans les Chambres. Le président des Etats-Unis, lui, va une fois par an, au moment de l'ouverture , au congrès , il y prononce un grand discours.

Donc M. Thiers est éloigné de l'assemblée. Lorsqu'il veut intervenir dans un débat, il en informe l'assemblée par un message au président, et l'effet de ce message de M. Thiers est d'interrompre immédiatement la délibération : la séance est suspendue et

Source : BIU Cujas

renvoyée à une heure ou à une date ultérieure pour l'audition de M. le Président de la République. Le président de la République vient à l'heure indiquée, prononce son discours et s'en va.

On a déjà indiqué que pour un homme, qui est habitué aux débats parlementaires, cette procédure le mettait dans un état d'infériorité manifeste, puisqu'il était ainsi placé hors de l'atmosphère du débat; il n'était pas interrompu, il était écouté dans un silence mortel, et il s'en allait sans entendre ce qu'on allait lui répondre. M. Thiers avait horreur de cette disposition.

Ce sont ces dispositions, qui vont être mises en oeuvre le 24 Mai I873 (il faut remarquer ces dates de mai, on trouvera dans la suite le I6 Mai, le 24 mai et le I6 mai, ce sont des mouvements réactionnaires, ce sont des mouvements de droite contre des tendances de gauche).

On a dit qu'à Bordeaux M. Thiers avait annoncé à l'assemblée nationale qu'il ne s'agissait pas pour le moment immédiat, de faire de la politique constitutionnelle, il ne s'agissait pas de choisir entre la République et la monarchie, et si on choisissait la monarchie, il ne s'agissait pas de s'arrêter à une branche particulière ou à une forme spéciale. Il fallait d'abord panser les plaies de la France, refaire ses finances, refaire son armée; c'est ce que l'on appelait le "pacte de Bordeaux".

Mais nous sommes en I873; beaucoup de réformes ont été réalisées, beaucoup d'améliorations ont été obtenues et c'est dans ces conditions qu'il faut faire une politique de circonstances. M. Thiers à Bordeaux avait constitué un ministère d'union sacrée, un ministère où il y avait des légitimistes, comme M. de Larcy, où il y avait aussi des Républicains modérés. Il s'agit maintenant au bout de plusieurs mois, de se décider pour la forme définitive de gouvernement, et c'est dans ces conditions que le I8 Mai I873 M. Thiers constitue un ministère homogène, c'est-à-dire un ministère appartenant à une seule opinion, et, comme M. Thiers est tourné maintenant vers la République, il constitue un ministère républicain modéré.

C'est la constitution de ce ministère, qui a donné lieu à l'interpellation de M. de Broglie. Il y avait d'ailleurs d'autres évènements, qui troublaient les rapports entre M. Thiers et l'assemblée; M. Jules Simon, au Congrès des Sociétés Savantes, à la Sorbonne avait dit : "Le libérateur du territoire, c'est l'un des vôtres, c'est un écrivain, c'est un historien: c'est M. Thiers"; or l'assemblée générale voulait se

Source : BIU Cujas

réserver pour elle-même le titre de libératrice du territoire.- En second lieu, il y avait l'élection d'un Républicain libéral contre un modéré;- et enfin la constitution de ce ministère du I8 mai.

Le 23 Mai, le duc de Broglie interpelle le gouvernement et c'est le vice-président du conseil des ministres, M. Dufaure qui va répondre. Dans ce discours du 23 Mai, il y a un mot qu'il faut retenir, parce qu'il va caractériser le régime qui suit :"L'ordre matériel, dit-il à M. Thiers et aux républicains, vous pourrez peut-être le faire observer, l'ordre moral, jamais". Nous entrons dans le régime de l'ordre moral.

M. Thiers est physiquement présent à l'interpellation de M. de Broglie, mais il est juridiquement absent. Nous sommes dans le théâtre du château de Versailles, M. Thiers est au pied de la tribune, dans une baignoire, mais il est censé absent des débats; il trépigne dans son coin, il fait des gestes:"... Je demande...etc..." -"La loi ! la loi !" Tout le monde le fait taire, il ne peut pas parler, il griffonne son message, on le porte au président et la séance est immédiatement suspendue et renvoyée au lendemain matin 24 mai.

A 9 heures, l'audition du président de la République. Thiers arrive et prononce un long discours, dans lequel il est très loin de ménager cette assemblée nationale de laquelle il dépend. Il lui dit notamment : Maintenant les Allemands sont hors du territoire français, la Commune est vaincue, l'armée est refaite, notre administration est refondue, il n'y a plus rien à faire , par conséquent la tâche est à la hauteur de vos talents. Il leur dit aussi : Vous vous êtes plaints de la dictature des grands hommes, vous allez connaître maintenant la dictature des petits. Et enfin, raillant les divisions des monarchistes, il leur dit : Il n'y a qu'un trône et vous êtes trois pour vous y asseoir ! (Trois : I°- le prince impérial, 2° le comte de Chambord, 3° le comte de Paris).

Aussitôt après le discours de M. Thiers, la séance est renvoyée à 3 heures de l'après-midi, et là on discute. L'assemblée est saisie d'un ordre du jour de M. Ernoul. C'était un député légitimiste, envoyé par Poitiers. M. Ernoul avait une rancune spéciale contre M. Thiers, parce qu'Ernoul arrivait précédé d'une grande réputation d'éloquence, on avait dit à M. Thiers: "C'est un Berryer", Berryer étant le grand orateur légitimiste et M. Thiers avait répondu: "C'est un Berryer de province". Naturellement tout se répète et des mots comme ceux-là sont immédiatement rapportés à l'intéressé. D'où une haine farouche

Source : BIU Cujas

de M. Ernoul contre M. Thiers.

M. Ernoul dépose un ordre du jour, dont l'essentiel est ce passage: l'Assemblée, regrettant que les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs les garanties auxquelles ils ont droit..." Inutile de dire que si les hommes qui siégeaient dans ce ministère du 18 Mai 1873 étaient encore là aujourd'hui, il n'y aurait pas de place assez à droite pour qu'ils puissent s'y asseoir. Les plus farouches c'étaient des hommes comme Bérenger de la Drôme, qui a mené ensuite une vie de sénateur inamovible. C'étaient des hommes absolument "rose pâle", mais à ce moment-là c'étaient des questions dynastiques qui se posaient, c'étaient des questions de personnes pour le lendemain: est-ce que nous allons appeler le prince impérial ? le Comte de Chambord ? le Comte de Paris ? On se battait sur des hommes et pour leur arrivée au pouvoir.

L'ordre du jour de M. Ernoul est adopté par l'assemblée à 16 voix de majorité. Comment avait été formée cette majorité de 16 voix ? Par l'adhésion à la majorité du groupe Target, que nous retrouverons faire une oscillation à gauche au moment du vote de la République et qui décidera du vote de la République. Mais ce jour-là le groupe Target, qui était ce que nous appelons un groupe charnière, un groupe du centre, un de ces groupes, dont le rendement en portefeuilles est considérable au mètre carré, a dit quelqu'un, parce qu'en se portant d'un côté ou de l'autre, ils emportent la majorité et se font payer en ministères ou en sous-secrétariats d'Etat. Le groupe Target vote ce jour-là contre M. Thiers. On apporte la nouvelle à M. Thiers, qui d'abord se trompe, croit que ce sont 16 voix de majorité, dit qu'on peut très bien gouverner avec 16 voix de majorité; on lui dit que ce sont 16 voix de minorité, il donne immédiatement sa démission et le soir même, dans la même journée, le maréchal de Mac Mahon est élu à la place de M. Thiers. Le maréchal de Mac Mahon va trouver M. Thiers pour lui demander conseil et M. Thiers lui dit: "Monsieur le Maréchal, je vous ai quelquefois donné des ordres, mais je ne me permettrai jamais de vous donner des conseils". M. Thiers était de mauvaise humeur..

L'élection du maréchal de Mac Mahon à la place du président de la République était autre chose qu'un changement de personnes, parce que autant M. Thiers, par son tempérament et son expérience, était porté du côté de l'assemblée, autant le maréchal de Mac Mahon, par son propre tempérament et par son passé en était éloigné. Le maréchal de Mac Mahon, illustre vaincu,

Source : BIU Cujas

disait-on, "célèbre par les piles qu'il avait reçues", disait Rochefort, était entouré du respect universel. Mais comme le maréchal Mortier son prédécesseur de la monarchie de Juillet, il était absolument incapable de parler devant une assemblée. La faculté de parole d'ailleurs, contrairement à ce que l'on croit, lorsqu'on est habitué au régime parlementaire, n'est aucunement liée aux qualités intellectuelles ou morales, aux qualités d'homme d'Etat. Dès que le maréchal de Mac Mahon se trouvait devant quelques personnes, il ne pouvait plus parler, ou alors s'il essayait, il lui échappait des mots malheureusement destinés à devenir historiques ("Que d'eau ! que d'eau" - "C'est vous, le nègre, continuez!"). Bien entendu, ce sont là des histoires qu'on racontait dans les petits journaux. Donc la fameuse loi de Broglie n'aura plus à jouer, le maréchal de Mac Mahon n'ira jamais à l'assemblée.

D'autre part, le maréchal de Mac Mahon est royaliste, il est légitimiste, par conséquent, il est un homme de tout repos pour l'assemblée: "C'est, disait-on, une sentinelle devant le trône", il va garder le trône pour celui qui l'occupera.

On profite donc de ces dispositions pour opérer la fusion. On a déjà exposé en quoi consistait cette opération: c'est le Comte de Paris, qui va à Frohsdorf saluer le comte de Chambord, reconnaître dans le comte de Chambord le seul présentant légitime au trône, et le comte de Paris demande simplement à reprendre sa place dans la famille.

C'était la seconde fois que les Orléans reprenaient leur place dans la famille. Déjà le duc d'Orléans, appelé à devenir Louis-Philippe, était allé faire la même démarche près de Louis XVIII et Louis XVIII lui avait dit avec beaucoup de bienveillance: "La dernière fois que je vous ai vu, Monsieur, vous étiez lieutenant général, vous l'êtes encore", c'est-à-dire qu'il a la générosité de lui laisser le grade qu'il portait dans les armées révolutionnaires à Jemmapes et à Valmy.

Mais on sait ce qui s'est produit: le comte de Chambord hésite à reprendre cette couronne, il marque son intransigeance en exigeant le drapeau blanc, il ne veut pas revenir sur le char mérovingien de la démocratie, il ne veut pas être roi élu, il ne veut pas être appelé par l'assemblée nationale, il veut remonter sur son trône comme l'avait fait Louis XVIII. Et même il arrive un jour à Versailles, il fait dire au maréchal de Mac Mahon qu'il est là, son plan étant de prendre le maréchal de Mac Mahon par le bras et d'aller se présenter devant l'assemblée nationale, qui l'aurait non pas élu, ni appelé, mais acclamé. Mais le

Source : BIU Cujas

maréchal de Mac Mahon est un soldat, il connaît le manuel du soldat, il est le président de la République, avec des fonctions déterminées, et ce n'est pas lui qui fera un coup d'Etat. Il refuse de recevoir le comte de Chambord, qui était pourtant le prince de son choix, et lui fait dire que s'il ne s'en va pas tout de suite, c'est lui, maréchal de Mac Mahon, qui le fera expulser.

Voilà donc les royalistes tout à fait désemparés: on avait préparé toute la solennité du couronnement et il faut tout ajourner.

La loi du Septennat.

C'est dans ces conditions que l'assemblée nationale décide de se donner un rité.. Nous avons une division grave entre les Orléans et les Bourbons, le comte de Chambord a une intransigeance incompréhensible, il faut attendre du temps la solution à ce conflit, et c'est dans ces conditions que le 20 Novembre 1873 est votée la loi dite du Septennat, en vertu de laquelle le maréchal de Mac Mahon est président de la République pour sept ans, quoiqu'il arrive. C'est une Loi constitutionnelle. En votant cette loi du Septennat, l'assemblée a épuisé son pouvoir constituant et elle ne peut pas revenir.

On voit donc quelle est la situation: le maréchal de Mac Mahon est propriétaire de la présidence de la République pour sept ans; nous sommes en 1873, par conséquent la constitution de 1875 sera faite tout autour de ce président de la République qui est là, en place. Au lendemain de la constitution de 1875, on n'élira pas de président de la République, il y en a un: c'est le maréchal de Mac Mahon.

On voit cette loi très étrange du Septennat. Et même lorsque l'on va aborder les lois constitutionnelles, va se poser une question d'un byzantinisme extraordinaire: qu'est-ce que l'on fait en votant ces lois constitutionnelles ? Est-ce que l'on fait une constitution définitive, ou est-ce que l'on fait une constitution pour ces sept ans ? On se donne sept ans de répit, par conséquent il ne faut pas arrêter définitivement la constitution, et M. de Ventavon, célèbre pour cette doctrine, disait: "Nous faisons une constitution personnelle, nous faisons la constitution du maréchal de Mac Mahon, de sorte que quand les sept ans seront écoulés, on se trouvera devant une table rase et nous ferons une nouvelle constitution, avec l'espoir que, cette fois-ci, elle sera monarchiste". C'est le Ventavonat, ou septennat. Au contraire, le centre gauche veut faire une constitution définitive, et c'est cette doctrine de constitution définitive, qui va l'emporter, sans qu'il y ait de traces bien marquées dans les débats constitutionnels

Source : BIU Cujas

Gambetta interpelle: "Que faisons-nous ? Une constitution personnelle ou une constitution définitive ?" et le gouvernement répond: "Nous n'en savons rien!"

L'assemblée nationale, afin de mettre quelque clarté dans cette affaire vote l'ordre du jour pur et simple, c'est-à-dire que l'assemblée passe à l'ordre du jour; elle n'en sait rien elle non plus.

Seulement, il se produit ceci, c'est que l'assemblée s'apprivoise avec la République; on est là, la République est là; on la voit, on vit, la République n'est pas un gouvernement extraordinaire, puisqu'on l'a et que la France n'est pas morte. Voilà l'idée qui, peu à peu, s'infiltre dans les rangs de l'assemblée nationale.

L'amendement Casimir Perier.

Le 18 Mars 1874, Gambetta pose la question à l'assemblée: "Voulez-vous la République, ou voulez-vous la monarchie ? " On ne lui répond pas. Le 23 Juillet 1874, Casimir Perier, le père du futur président de la République et le fils du ministre de Louis-Philippe, dépose cet amendement: "Le Président de la République est élu par les deux chambres, réunies en assemblée nationale à Versailles", par conséquent nous avons la République. L'amendement Casimir Perier est rejeté.

L'amendement Laboulaye.

Le 28 Janvier 1875, - nous sommes donc à la date de la constitution - Laboulaye dépose un amendement: "La forme du gouvernement de la France est la République; le président de la République est élu par le Sénat et la Chambre des députés réunis en assemblée nationale à Versailles". L'amendement Laboulaye est rejeté. Par conséquent, le 28 Janvier 1875, l'assemblée nationale ne veut pas la République. Nous sommes cependant bien près.

L'amendement Wallon.

30 Janvier 1875: M. Wallon monte à la tribune, pour défendre un amendement ainsi conçu: "Le président de la République est élu à la pluralité des voix par les deux Chambres, réunies en assemblée nationale à Versailles". On s'exclame: "Nous avons voté avant-hier nous avons rejeté cet amendement, nous sommes bien tranquilles". Wallon monte à la tribune; c'était un professeur à la Sorbonne, ce qui ne veut pas dire que c'était un homme, qui avait l'éloquence des assemblées, au contraire; il avait une voix blanche, de petits gestes courts, il était timide, empêtré, il bafouille: "Ce que je vous demande, ce n'est rien, évidemment, je ne suis pas républicain; mais nous n'avons qu'à essayer la République, si nous n'en sommes pas contents, nous en changerons". Il descend de la tribune au milieu de l'inattention générale et des rires. Mais les rires cessent lorsque le président proclame que l'amendement Wallon est adopté à une voix de majo-

Source : BIU Cujas

rité.

Voilà comment la République a été adoptée à une voix de majorité. Les monarchistes disaient: "Nous ferons la monarchie, serait-ce à une voix de majorité" et la République s'est trouvée faite à une voix de majorité, et sans qu'il y ait d'affirmation, car cela restait dans notre constitution sans qu'il y ait confirmation de la forme républicaine: "Le président de la République".. donc il y a une République, puisque nous avons un président de la République.

On s'est demandé quel était celui, qui avait fait voter l'amendement Wallon, quelle était la voix de majorité. Le maréchal de Mac Mahon prit les noms des votants, il constate qu'à la fin il y avait: W.W. Wadington; alors il dit: "C'est Waddington, qui a fait voter la République". Les anecdotes se multiplient, on les trouve dans divers livres très intéressants, et notamment dans le livre de Pelletan: Le Théâtre de l'assemblée nationale - Un député était sorti; il arrive vite pour voter contre la République, quand le président dit: "Le scrutin est clos", son bulletin n'a pas pu être pris.- Il y avait aussi à l'assemblée nationale un notaire parisien; ce sont des personnalités essentiellement solennelles que ces notaires parisiens. Il se trouvait ce jour-là vêtu de son habit près de la porte de l'assemblée nationale; il pleuvait, et le duc de Broglie, arrivant avec son parapluie, il voit cet homme vêtu d'un habit, il le prend pour un huissier et lui tend son parapluie, en lui disant: "Tenez, mon ami, vous me le rendrez quand je sortirai.." Du coup le notaire est devenu républicain et a voté l'amendement Wallon.

Voilà cette république votée à la majorité, et cela avec des noms extraordinaires, comme celui de M. d'Haussonville, le représentant du comte de Paris, qui a voté l'amendement Wallon on ne sait pas pourquoi. D'ailleurs, voté en première lecture à une voix de majorité, l'amendement Wallon a été voté en seconde lecture à une majorité très convenable. Par conséquent, par accident, par lassitude, l'assemblée adopte la République.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

La confection des lois constitutionnelles.

Il va falloir maintenant faire les lois constitutionnelles, on les fait dans le dégoût; on n'est pas fier de ce que l'on accomplit et il ne faut pas chercher dans l'assemblée nationale l'illustration ou l'explication de la plupart de nos institutions, parce qu'on voulait faire quelque chose, on voulait établir un code minimum de procédure constitutionnelle, afin que les choses puissent marcher, on voulait faire le strict minimum, et chaque fois que quelqu'un voulait parler on disait: "Sans phrase! sans phrase".

Source : BIU Cujas

Nous faisons une oeuvre, qui n'est pas bien; alors ne faisons pas de la réthorique là-dessus. Par conséquent, une espèce d'élaboration silencieuse des lois constitutionnelles. C'est pourquoi la constitution de 1875 est, comme le dit Hanotaux, une espèce de Cendrillon, une constitution pédestre, une constitution qui va à pied, en manteau couleur de muraille, et à l'occasion de laquelle il n'y aura aucune fête, aucune manifestation, aucune solennité, aucune cérémonie.

Il faut comprendre cela, parce que ces évènements contribuent à nous libérer des certitudes orgueilleuses et de la vanité de l'esprit. Il y a des gens, qui s'imaginent qu'ils n'ont qu'à se mettre devant leur table de travail et, comme on fait un article de journal, on fait une constitution pour changer la face du monde. Non, il y a des lois supérieures, que le législateur lui-même ne peut pas changer. Pourquoi cette constitution, faite dans ces conditions, a-t-elle réussi ? Parce que c'était une constitution pratique, parce qu'elle correspondait déjà à une expérience de la France, parce que ces hommes de l'assemblée nationale c'étaient des ruraux, c'étaient des gentilshommes campagnards, c'étaient des bourgeois de petites villes, c'étaient des gens qui avaient du bon sens, c'étaient des gens, qui savaient qu'on ne peut pas transplanter des plantes d'un climat dans un autre, c'étaient des gens qui savaient que quand l'hiver viendra, il y aura des gelées, et que par conséquent on ne peut pas faire des constitutions impossibles; ils savaient que tout n'est pas possible.

C'est dans ces conditions que la constitution de 1875 est l'oeuvre de monarchistes résignés, mais qu'elle n'est pas acceptée par les Républicains. Les Républicains vont voter, ils vont suivre le groupe Target, qui va voter ce jour-là pour l'amendement Wallon; eux aussi voteront pour l'amendement Wallon, parce qu'ils ont quelque chose: c'est le mot de République. Pelletan le dit, dans son livre: "Le théâtre de l'assemblée nationale"; il dit: "Nous avions le mot de République, c'était beaucoup; nous nous proposions ensuite d'installer la chose". Il disait aussi: la République, c'était comme une très légère flamme en haut d'un flambeau, auquel il fallait faire traverser une place bouleversée par tous les vents; nous avons soulevé cette flamme, nous avons installé la République.

Par conséquent, personne n'était content au moment de l'installation de la République.

Comment se présente la

Comment se présente la constitution de 1875 ? Ce n'est pas un monument orgueilleux, méthodique et

Source : BIU Cujas

Constitution de 1875.

harmonieux, comme ceux de la Révolution. L'assemblée nationale, parant au plus pressé, n'a même pas pris la peine d'en faire un corps unique, un document unique: ce que l'on appelle la constitution de 1875 comporte trois lois constitutionnelles et deux lois organiques. Trois lois constitutionnelles: 1°) loi du 24 Février 1875, relative à l'organisation du Sénat;- 2°) Loi du 25 Février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics - et ici observez ce point caractéristique, sur lequel nous aurons à revenir dans la suite: 24 Février 1875: Sénat; 25 Février 1875: organisation des pouvoirs publics, par conséquent l'assemblée nationale a décidé qu'il y aurait un sénat avant même de savoir quelle forme de gouvernement elle allait adopter, parce que, comme on l'a dit, la constitution de 1875 est avant tout un Sénat. Quelle que soit la forme du gouvernement: république, empire ou monarchie, les hommes de l'assemblée nationale estimaient essentielle l'existence d'une seconde chambre. On fait un Sénat avant de décider qu'il y aura un président de la République. Puis, fatiguée de cet effort, l'assemblée nationale se donne un long repos constitutionnel, et ce n'est que le 16 Juillet 1875 qu'elle promulguera la loi sur les rapports des pouvoirs publics.

Voilà tout notre document constitutionnel. Ce qui caractérise notre constitution, c'est qu'elle est très courte; nous avons à peine une trentaine d'articles constitutionnels.

Ensuite pour mettre en oeuvre la constitution, l'assemblée a dû voter deux lois: l'une sur l'élection des sénateurs et sur l'élection des députés (Août 1875, 30 Novembre 1875). Ces lois sont quelquefois qualifiées lois organiques, mais c'est un mot qui, en réalité, n'a aucune signification juridique.

Voilà l'élaboration externe de la constitution. 30 Novembre 1875, c'est la fin de l'assemblée nationale. Elle décide comment seront élus les députés. Au mois de Décembre 1875, elle élit 75 sénateurs inamovibles. C'est là une institution caractéristique de 1875, institution aujourd'hui disparue. La Convention avait décidé qu'il importait de sauvegarder l'oeuvre définitive qu'elle avait faite en promulguant la constitution directoriale de l'an III, elle avait décidé que pour sauvegarder ces institutions, le mieux était qu'elle se prolongeât elle-même, et elle avait décidé que dans les conseils qu'elle créait, le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens, il devait entrer au moins les deux tiers des membres de la Convention, et si les électeurs ne choisissaient pas ces deux tiers, c'était elle, Convention, qui achèverait ces

Source : BIU Cujas

élections.

La Constitution de 1875 a le même raisonnement, avec beaucoup moins d'ampleur. Elle décide qu'avant de se séparer, elle désignera 75 membres du Sénat, qui seront là pour toute leur vie, et qui, au fur et à mesure des vacances, seront remplacés par le Sénat lui-même. C'est son oeuvre de Décembre 1875. Mais là encore, l'assemblée nationale marque son incapacité politique: elle était en majorité orléaniste, royaliste modéré, et dans ces 75 sénateurs entrent: 1°- des légitimistes, 2°- des républicains, et 3°- une minorit infime représentant la majorité de l'assemblée nationale. C'était une assemblée, qui n'avait pas d'aptitudes en politique.

Puis au commencement de 1876, élection des sénateurs, élection des députés et, au mois de Mars 1876 fin de l'assemblée nationale et mise en oeuvre définitive de la constitution de 1875. Les Chambres s'installent à Versailles, conformément aux dispositions de la constitution.

Les modifications à la constitution depuis 1875.

Les révisions de la Constitution.

On va achever l'histoire extérieure de cette constitution avec l'histoire de ses modifications. Nous avons eu trois révisions constitutionnelles: 1879, 1884, 1926.

1879. La question du siège des pouvoirs publics.

1879: c'est la question du siège des pouvoirs publics. La question de la capitale où siègent les pouvoirs publics mérite d'être examinée en elle-même.

On a pensé, dans un grand nombre de pays, que les pouvoirs publics ne devaient pas siéger au milieu des grandes agglomérations. Ainsi, aux Etats-Unis, nous avons les Etats particuliers, d'une part, et, d'autre part, la Confédération. La Confédération des Etats-Unis a son siège dans une ville, qui a été construite spécialement pour servir de capitale aux Etats-Unis: Washington, qui a été construite à la fin du XVIII° siècle par l'architecte français Lenfant. On lui donne un terrain vide et on lui dit: "Là-dessus vous allez nous construire une capitale". C'est ce que vient à peu près de faire le gouvernement turc à Ankara: il y avait là un village ancien, mais là on a fait une capitale nouvelle. Même dans les Etats particuliers des Etats-Unis, les Chambres ne siègent pas dans les grandes agglomérations ethniques, les Chambres siègent dans de petites localités.

C'était le plan de l'assemblée nationale; elle avait peur de Paris; elle avait peur de mettre les chambres et le chef de l'Etat dans Paris.

La préoccupation de l'agglomération populaire

Source : BIU Cujas

a existé à Londres pendant un très long temps: il a été interdit de bâtir des usines dans une certaine périphérie autour de Londres.

L'assemblée nationale, étant à Bordeaux, avait examiné l'endroit où elle allait se réunir. Il y avait eu beaucoup de partisans de Bourges, des partisans de Fontainebleau, des partisans d'Orléans, enfin des partisans de Versailles. Versailles, à ce moment-là, était beaucoup plus éloigné de Paris qu'aujourd'hui, si on ose s'exprimer ainsi, parce qu'il n'y avait pas d'automobiles. Par conséquent, les pouvoirs publics à Versailles étaient à l'abri des mouvements de foule. C'est pourquoi l'assemblée nationale avait fait du siège des pouvoirs publics à Versailles un principe constitutionnel. Ainsi dans cette constitution, où il y aura en somme très peu de choses, où il n'y a rien sur les finances, rien sur le pouvoir judiciaire, où il y a simplement le code minimum de procédure pour le fonctionnement des pouvoirs publics, nous avons cette règle que le siège des pouvoirs publics est à Versailles.

Il faut lire dans le roman d'Alphonse Daudet, Numa Roumestan, la description de cet état d'incertitude, dans lequel se trouvait la France en cette année 1876-77, état d'incertitude, qui était aggravé par cette promenade permanente des gouvernants et des parlementaires, des perspectives de disques, des perspectives d'aiguilles, des voies diverses que l'on pouvait choisir, etc,... Car si les Chambres siégeaient à Versailles, si le président de la République lui-même siégeait à Versailles (il était installé dans ce qui est maintenant la préfecture de Versailles), on n'avait pas eu le temps, ni d'ailleurs sans doute l'intention de transporter à Versailles les services des ministères. Il aurait fallu des bâtiments, des constructions, il aurait fallu déménager les archives, etc,... D'autre part, on n'avait pas forcé les représentants des puissances étrangères à se transporter à Versailles; donc les ambassadeurs étaient à Paris. Ces Messieurs les députés et sénateurs, qui arrivaient de province, ce n'était pas pour aller s'ennuyer dans cette ville morte de Versailles. Par conséquent on vivait à Paris; puis il y avait les trains parlementaires à la gare Saint Lazare; on faisait non point des bridges, mais des whists dans le train; on parlait de la politique etc,..., mais on était perpétuellement en va et vient, et c'était fort incommode.

Cependant il eut été fort difficile de faire une révision constitutionnelle, en invoquant simplement des commodités matérielles. C'est dans ces con-

Source : BIU Cujas

ditions qu'on a lié la révision de 1879 à une pensée politique: l'amnistie venait d'être votée en faveur des insurgés de la Commune et il était opportun que cette amnistie fut couronnée, achevée, complétée par un grand acte de réconciliation des pouvoirs publics avec le peuple parisien. On décida ainsi que les chambres et le président de la République allaient donner un grand témoignage de confiance au peuple parisien: on allait transporter le siège des pouvoirs publics à Paris. Toutefois l'opération se fait en deux temps: 1°- les deux chambres, réunies en assemblée nationale enlèvent le caractère constitutionnel à la disposition qui fixait à Versailles le siège des pouvoirs publics; 2°- par une loi ordinaire, le siège des pouvoirs publics est fixé à Paris.

Par conséquent, le siège des pouvoirs publics est maintenant dans le domaine des lois ordinaires.

Dans Paris, chaque Chambre choisit le palais où elle entend siéger. C'est ainsi qu'à ce moment-là le Sénat choisit le palais du Luxembourg, où avaient siégé le Sénat du Premier Empire, la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet; et la Chambre des députés s'installe au palais Bourbon, où s'était installé autrefois le conseil des Cinq Cents.

La question de la capitale a été posée au début même de notre histoire constitutionnelle, puisque, si on cherche la véritable différence qu'il y avait entre les Girondins et les Montagnards, on s'aperçoit qu'il n'y en avait qu'une: c'était le rôle à attribuer à Paris. Les montagnards étaient partisans du gouvernement de masses, c'est-à-dire de la masse de la population de la région parisienne, tandis que les Girondins étaient des provinciaux, qui voulaient réduire Paris à son 83ème d'influence, c'est-à-dire que Paris soit traité comme un département à l'égal des autres. Par conséquent, ce n'est pas seulement la question: siège des pouvoirs publics, c'est une très haute question d'ordre public, et même une question d'ordre général de la politique.

Révision de 1884. La République aux Républicains.

En second lieu, la constitution a été modifiée en 1884. C'est là une révision assez complexe:

1°) Cette révision porte les traces de l'évolution politique du temps. On a indiqué que l'assemblée nationale avait voté la République par lassitude et par résignation, qu'elle considérait que la République était un gouvernement provisoire, que la République disparaîtrait "après les vendanges faites" et par conséquent, avec l'esprit de la constitution de 1875 on était dans une sorte d'instabilité morale.

Mais, au mois de Janvier 1879, se produisent des

Source : BIU Cujas

évènements considérables dans notre histoire politique: Mac Mahon donne sa démission; il est remplacé par un républicain: Jules Grévy. D'autre part, à ce mois de Janvier 1879, est renouvelé le premier tiers du Sénat; de sorte que la majorité du Sénat passe aux républicains, alors qu'il y avait eu jusque là une faible majorité conservatrice, et c'est le républicain Léon Say, qui est nommé président du Sénat. Gambetta est nommé président de la Chambre, en remplacement de Jules Grévy, qui passe à la présidence de la République. Par conséquent, au mois de Janvier 1879, nous avons "la République aux Républicains". Nous avons toute une politique, que l'on ne peut pas exposer ici, mais que l'on doit indiquer tout de même en passant, c'est la politique de la République aux Républicains. C'ést cette politique, qui s'affirme à l'occasion de cette révision de 1884, par ce principe: "La forme républicaine du gouvernement ne pourra pas être l'objet d'un voeu de révision".

Nous n'avons pas une affirmation bien solennelle de la République, nous n'avons pas cette solennité un peu romantique des constitutions révolutionnaires, mais nous avons tout de même cette affirmation que la République est la forme définitive du gouvernement de la France. C'est ce que l'on appelle une barrière de papier, parce que, au fond, même si l'on veut suivre la procédure constitutionnelle, il n'y aurait qu'à demander l'abrogation de cet article constitutionnel et ensuite à demander la suppression de la République. Tout cela n'existe pas. Lorsqu'il y a certains mouvements, toutes ces barrières que l'on institue dans les constitutions, n'ont point d'importance. Mais enfin, voilà la première modification de 1884: affirmation de la République comme gouvernement de la France.

Suppression des prières publiques.

En second lieu, formation d'un nouvel état d'esprit et de tendances politiques. On sait que l'assemblée nationale était en majorité royaliste, et dans sa plus grande majorité encore catholique, ou attachée aux conceptions religieuses. Par exemple, parmi les 363 républicains, qui combattront le maréchal de Mac Mahon et sa politique conservatrice, se trouve M. Etienne Lamy qui, dans la suite, fut secrétaire perpétuel de l'Académie française, ce qui prouve que ce n'était pas un révolutionnaire fervent et en outre, il a fondé un prix en faveur d'une famille nombreuse appartenant à la religion catholique; c'est dire quelles étaient les tendances de cet homme.

L'assemblée nationale était, dans sa majorité, catholique; aussi avait-elle mis dans la constitution un article ainsi conçu: "Au moment de l'ouverture de

Source : BIU Cujas

la session ordinaire, des prières seront dites dans les églises et dans les temples pour appeler la bénédiction divine sur les travaux des assemblées". C'est ce que l'on appelait les prières publiques: solennité à Notre-Dame, le président de la République, le président des assemblées dans le choeur, puis les sénateurs, les députés, etc,.. C'est la solennité classique dans les pays où la religion catholique est dominante, ou même où elle est la religion d'Etat.

Cet article est abrogé: les prières publiques sont abrogées.

Modification en ce qui concerne le droit de dissolution de la Chambre.

3°) Légère modification en ce qui concerne le droit de dissolution de la Chambre. Lorsque les chambres sont dissoutes, d'après la constitution - et c'est un point sur lequel nous reviendrons,- les élections nouvelles devaient avoir lieu dans un délai de trois mois. Désormais, le délai est réduit, à raison de l'expérience du 16 Mai 1877: les élections doivent avoir lieu dans le délai de deux mois.

La réforme du Sénat.

Mais le gros morceau de cette révision constitutionnelle, qui est un point essentiel, c'est la réforme du Sénat. On a dit que les hommes de l'assemblée nationale considéraient comme essentielle l'institution d'une seconde chambre et même Waddington disait: "Notre constitution est avant tout un Sénat". Par conséquent ce qui caractérise notre constitution c'est le Sénat. Ceci est important, parce qu'il y aura bien des répercussions sur le fonctionnement de la constitution elle-même, et notamment sur l'exercice du droit de dissolution.

En 1875, Mac Mahon a demandé à s'appuyer sur le Sénat pour exercer le droit de dissoudre la Chambre, c'est-à-dire pour renvoyer tous les députés devant les électeurs, en même temps. Mais ce Sénat de 1875 a été modifié en 1884, comme on va l'indiquer. De telle sorte qu'aujourd'hui le droit de dissolution est rendu beaucoup plus difficile, en fait, qu'il n'était en 1875. L'assemblée nationale avait voulu faire du Sénat une institution conservatrice; c'est un mot devant lequel il ne faut pas reculer. Si notre Sénat n'est pas conservateur, nous n'avons qu'à le supprimer tout de suite. C'est une institution de résistance, de tradition, de modération, de pondération, c'est un instrument de conservation. Si ce n'est pas une chambre conservatrice, il n'a aucun rôle à jouer. Seulement, il s'agit de savoir jusqu'à quel point on va en faire une chambre conservatrice.

Dans le système de la constitution de 1875, il y avait des points qui resteront: le Sénat est peu nombreux, il est élu pour neuf ans, il est renouvelé par tiers, il est élu d'une façon spéciale, etc,...

Source : BIU Cujas

Tout cela reste. Mais il y avait deux grands éléments qui ont disparu: 1°) l'institution de sénateurs inamovibles, et 2°) l'unité de délégué communal dans l'élection des sénateurs. Ce sont des points sur lesquels nous allons insister, qui sont essentiels.

Suppression de l'institution des Sénateurs inamovibles.

La constitution de 1875 avait institué deux catégories de sénateurs: il y avait d'abord les sénateurs inamovibles. Sur 300 sénateurs, il y en avait 75, qui étaient élus pour toute leur vie, les premiers par l'assemblée nationale avant sa séparation et les autres au fur et à mesure des vacances, par le Sénat lui-même. C'était une institution extrêmement importante; d'abord elle permettait l'entrée dans la vie publique de gens, qui sont la parure de la nation et qui, cependant, n'ont pas l'ensemble des qualités et des défauts nécessaires pour faire une campagne électorale. Si on a la gorge ou la poitrine fragile, on ne peut pas faire une campagne électorale; si on ne peut pas boire un peu de vin ou d'alcool, on ne peut pas faire une campagne électorale; si on est bègue, on ne peut pas faire une campagne électorale; si on n'est pas un peu démagogue, si on ne sacrifie pas un peu à la démagogie, inutile de se présenter devant les électeurs. L'institution de sénateurs inamovibles permettait au Sénat d'appeler dans les assemblées des hommes qui ne voulaient pas se présenter devant les électeurs, ou qui ne le pouvaient pas.

Ces 75 sénateurs inamovibles, même s'ils n'étaient pas pris dans l'élite de la nation, constituaient tout de même le modèle du membre d'assemblée, parce qu'ils n'avaient pas la préoccupation de la réélection; ils étaient là pour toute leur vie, alors ils ne répondaient jamais aux lettres, ils ne faisaient jamais de démarches, ils votaient suivant leur conscience; ils ne risquaient rien: ils n'avaient pas d'électeurs. Et comme en même temps, ils appartenaient aux hautes classes intellectuelles de la nation, ils constituaient le modèle des représentants. De sorte que lorsqu'il s'agissait d'élire des sénateurs, on choisissait des hommes qui ne devaient pas être déplacés en siégeant à côté, au milieu de ces 75. De sorte qu'au début de la République, un sénateur était un personnage d'une qualité autre, d'une nature autre - on ne dit pas différente - que celle dans laquelle se recrutait la Chambre des Députés.

Au contraire, à partir de la suppression des sénateurs inamovibles, le Sénat est devenu la retraite honorable des fatigués de la politique. On ne veut pas se représenter tous les quatre ans devant le suffrage universel, on essaie d'en prendre pour neuf ans avec le suffrage restreint.

Source : Bill Cujas

L'institution des sénateurs inamovibles était donc une institution très intéressante. Elle a été supprimée parce qu'on estime que dans la république, il ne faut pas qu'il y ait des gens qui soient là durant toute leur vie; il faut qu'il y ait des électeurs, qui les rappellent à leurs misères et devant lesquels ils soient perpétuellement responsables. Il y a deux ou trois ans, on avait proposé que les anciens présidents de la République soient sénateurs pour toute leur vie après la fin de leur mandat; le rapporteur de cette proposition au Sénat a déclaré que l'institution de personnages en fonction pour toute leur vie est absolument contraire à l'institution de la République et la proposition a échoué.

La révision de I884 supprime les sénateurs inamovibles, ou plutôt supprime l'institution. Les 75 sénateurs alors en place y restent; seulement il est entendu qu'à la mort de chacun d'eux on tirera une sorte de loterie funèbre entre les départements les moins favorisés en nombre de sénateurs, et le département gagnant aura un sénateur de plus. Par conséquent, au fur et à mesure des décès, les sénateurs inamovibles sont remplacés par des sénateurs élus par les départements. Les deux sénateurs inamovibles survivants ont été M. Bérenger, de la Drôme, et M. de Marcère, qui sont morts en I9I7. Ils avaient tous deux été élus en I876, ils ont donc fait une assez longue carrière.

Suppression de l'unité du délégué communal

2° Suppression de l'unité du délégué communal pour les élections sénatoriales. Les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral, réuni sous la présidence du président du tribunal civil, et qui comprend : I° les députés du département; - 2° les membres du conseil général du département; - 3° les membres de tous les conseils d'arrondissement du département (les conseillers d'arrondissement n'ont d'ailleurs pas autre chose à faire que d'être électeurs sénatoriaux); - enfin, 4° et c'est là le point essentiel, par des délégués élus par les conseils municipaux des communes.

Or, on sait que la constitution de I875 a été faite par une assemblée conservatrice. Il faut toujours partir de cette idée: En I875, les campagnes étaient conservatrices et les villes étaient plutôt avancées. Il s'agissait donc de faire élire les sénateurs par les campagnes. Comment a-t-on fait? On a décidé que dans le collège électoral élisant les sénateurs dans chaque département, chaque commune enverrait, quelle que soit son importance, un délégué, et un seul délégué. Or, comme dans un département ordinaire, il n'y a qu'un chef-lieu et 3 à 400 communes

Source : BIU Cujas

il est évident que les sénateurs devaient être élus par les représentants des campagnes.

Il faut réaliser cette unité de délégué sénatorial. En I876, on procède aux premières élections avec ce système: Paris: un délégué; Bourg-la-Reine : un délégué; Bourg-la-Reine est l'égale de Paris ou de Pantin. On comprend l'importance de cette décision En I876, le conseil municipal de Paris se demande quelle est la personnalité, qui peut supporter ce rôle de représentant de la ville de Paris; on trouve Victor Hugo, c'est lui qui est nommé délégué sénatorial pour la ville de Paris.

Pour justifier cette égalité de délégués sénatoriaux, on disait : le nombre est représenté à la chambre des députés; donc au Sénat il nous faut faire représenter autre chose. Mais qu'est-ce qu'il y a à représenter? C'est là la grosse difficulté, lorsque l'on veut faire cette institution conservatrice de la seconde chambre dans une démocratie. En Angleterre c'est très clair : il y a des lords, il y a des seigneurs, il faut qu'ils composent la chambre des lords. En Prusse, en Autriche, il y avait une chambre des seigneurs. Mais dans une démocratie? comment constituer le sénat?

On avait cherché à faire élire les sénateurs par une espèce d'élite de la nation : le président de la Chambre de commerce, le président de la Chambre des notaires, les docteurs en médecine, toutes les autorités possibles; Ce système échoua sous le sarcasme de M. Thiers : "Ce n'est pas un collège électoral, c'est la liste des invités au bal de la préfecture!".

Il fallait trouver quelque chose qui existait. On disait, il y a quelque chose, qui n'est pas crée, qui sort de l'histoire, qui a été formé spontanément: c'est la commune. Mais ce raisonnement n'a aucune importance; en réalité l'assemblée nationale voulait un sénat d'esprit conservateur, et par conséquent elle le fait élire par les campagnes, qui sont conservatrices : un délégué par commune.

En I884, c'est le parti républicain, qui est au pouvoir, et, puisque Jules Ferry était alors président du conseil, avec Waldeck Rousseau à l'intérieur, c'était le parti dit opportuniste, qui était au pouvoir. A ce moment-là, étaient rares les cabinets complètement homogènes; on faisait de la consentration avec les radicaux - sauf à se battre ensuite aux élections avec les radicaux. Ce parti opportuniste ne se recrutait pas dans les campagnes, il ne se recrutait pas non plus dans les grandes villes, qui tendaient au parti extrême , le parti extrême étant à ce moment - là , le parti radical , parce

Source : BIU Cujas

qu'il y avait à peine 4 ou 5 socialistes dans la chambre : Jaurès ne sera élu qu'en I885 et encore comme opportuniste, ce n'est qu'à des élections partielles, en I890, qu'il deviendra socialiste. Au fond, à l'extrême gauche, une poignée de romantiques, notamment Clovis Hugues, qui était un député marseillais, car le socialisme est né à Marseille, dans une espèce de cénacle de poètes, dont l'ornement était Lombard; le socialisme est sorti d'une espèce d'état sentimental; ce n'était pas des marxistes, c'étaient des sentimentaux , des exagérés.

Donc , la majorité appartient à ce parti opportuniste et ils veulent que les opportunistes soient dans le Sénat. Il n'y a pas d'autre doctrine. Alors où sont les opportunistes ? Ils sont dans les chefs lieux de canton, dans les bourgades, ce sont "les habitués du café du commerce", c'est le notaire, c'est le pharmacien, c'est le receveur de l'enregistrement etc... Alors nous allons dire : ce seront les chefs-lieux de canton, les petites bourgades, qui auront la majorité dans le collège électoral du Sénat.

Pour arriver à ce résultat, on décide que le nombre des délégués des conseils municipaux variera avec l'importance des conseils municipaux, pas avec l'importance de la population. Tous les conseils municipaux de dix membres éliront un délégué et les plus nombreux éliront 24 délégués. Il est très facile de comprendre que c'est un système, qui écrase complètement les chefs-lieux. Supposez Lyon, ou Marseille qui sont de très grandes villes : 24 délégués. Et dans les Bouches du Rhône, il y a toute une poussière de petites communes, avec quatre bastidons et trois bastides, des communes de I00 habitants : 24 communes de I00 habitants élisent 24 délégués, par conséquent 2.400 habitants des Bouches-du-Rhône, de la Camargue, sont plus puissants. , au point de vue électoral que les 500.000 habitants de Marseille. A Paris c'est la même chose : il y a I.200 électeurs sénatoriaux dans le département de la Seine et Paris élit 30 délégués sénatoriaux.

Nous avons donc aujourd'hui, depuis I884, un collège électoral sénatorial, qui ne correspond à rien, à aucune espèce d'idée, à aucune espèce de principe,à aucune espèce de système connu dans le monde tout entier. Il y a là 75.000 électeurs sénatoriaux, qui sont élus comme cela. Pourquoi est-ce qu'on garde ce système ? Parce qu'au fond cela ne marche pas trop mal et on ne sait par quoi le remplacer; dans ces conditions, on le conserve. Si on voulait aller dans la logique possible, car on ne peut pas penser à aller tou-

Source : BIU Cujas

jours au fond des choses, il y aurait tout de même des modèles, qui nous sont donnés par des pays comme la Tchécoslovaquie ou la Pologne : on ferait élire les sénateurs par les hommes âgés, par des hommes de 30 ou 40 ans, ou bien on les ferait élire par le suffrage universel, parmi les hommes d'un certain âge. Ce serait profondément démocratique, mais on ne dit pas que cela irait mieux. Au point de vue logique, le système de I884 ne se tient pas.

Voilà notre seconde révision complexe de I884. On en voit l'importance, et aussi il faut attirer l'attention sur ce recrutement du Sénat; on comprend alors parfaitement, comme on l'indiquait au début de ces explications, qu'on ait ri lorsque Mac Mahon en I875, alors qu'il était investi du pouvoir de dissolution, ait dit : "Moi tout seul, je n'oserai jamais dissoudre la chambre", car le courage militaire ne va pas nécessairement de pair avec le courage civil. Mac Mahon demande à s'appuyer sur le Sénat, il demande à ne pouvoir dissoudre la chambre qu'avec l'autorisation préalable du Sénat. On dit qu'il n'y entendait rien, puisqu'il a rendu impossible la dissolution de la chambre des députés. Avec les 75 sénateurs inamovibles, puis avec des sénateurs élus par les campagnes, il aurait pu obtenir le droit de dissolution. Tandis que maintenant si le président de la République voulait dissoudre, il devrait demander l'autorisation au Sénat, qui est complètement changé dans son recrutement et dans son esprit. D'autre part, le Sénat étant élu par des délégués de communes particulièrement nombreuses, si on parle de dissoudre, il faut que le président de la République adresse d'abord solennellement un message au Sénat pour lui demander de dissoudre. Il y aurait alors une ruée du Palais Bourbon vers le palais du Luxembourg et ces messieurs députés diraient à ces messieurs les sénateurs : "Attention ! si vous nous révoquez, la prochaine fois nous ferons voter contre vous". De sorte que le droit de dissolution se trouve, en somme, paralysé, depuis cette réforme de I884.

I926. Le relèvement du franc.

Enfin, nous avons la révision de I926 pour le relèvement du franc. L'état normal des finances d'un pays comme la France c'est la crise. L'ancien régime a fini, à raison de la crise financière : la Révolution a fait une faillite des deux tiers avec le système des assignats par surcroît et, à tout moment, le Trésor public se fait remarquer par son impécuniosité.

Une des périodes les plus graves de cette histoire, c'est l'année I926.

I926 : En premier lieu nous avons un grand désordre dans la dette flottante. Au cours de la guerre

Source : BIU Cujas

M. Alexandre Ribot a une idée féconde, qui était à ce moment-là une idée géniale : c'est la création des bons de la défense nationale. Jusqu'à la guerre - ce sont des points sur lesquels on aura à revenir dans la suite des études jusqu'à la guerre, lorsque le trésor public avait besoin d'argent, en attendant la rentrée des impôts ou la rentrée des emprunts, il s'adressait aux banques, les banques recevaient des bons du trésor qui étaient des bons de 3 millions, de I0 millions, de 20 millions, etc...

Pendant la guerre , notre organisme bancaire est légèrement détraqué, on a besoin d'argent d'une façon permanente.

C'est dans ces conditions que M. Ribot a l'idée de s'adresser directement au public pour le placement des bons du trésor. Chez tous les notaires, dans tous les bureaux de postes, chez tous les agents du trésor : trésoriers payeurs généraux, percepteurs, etc. il y a des bons de la défense nationale. Les épargnants qui ont quelque argent, n'ont qu'à aller à ces guichets, ils donnent leur argent à la place on leur donne un bon. On paie d'ailleurs l'intérêt d'avance, c'est-à-dire que si on prend un bon de I00 francs, remboursable à un an, on ne paie que 95 francs et dans un an on rendra I00 francs.

C'était très avatageux, et très commode, l'inconvénient est le suivant : c'est que c'était trop facile ; perpétuellement l'argent arrivait. Il en résultait que le ministère des finances lui-même ne savait pas combien il y avait de bons placés dans le public, on ne le savait pas à quelques millions près. En second lieu il y avait ce que l'on appelait un mauvais échéancier : on empruntait au fur et à mesure des besoins, ou même les clients apportaient l'argent, alors que le trésor n'en avait pas besoin pour ce moment-là; on le prenait quand même, et les dates de remboursement de ces bons de la défense nationale étaient aménagées d'une façon tout à fait fantaisiste. Ce n'était pas échelonné; l'Etat était exposé pendant une certaine période à rembourser un milliard, 2 milliards 3 milliards, puis tout d'un coup le trésor devait rendre I0 ou I2 milliards, il y avait donc là un péril constant pour le trésor.

En troisième lieu on était dans la période des déficits et on empruntait à jet continu. Devant un pays qui emprunte perpétuellement et qui dépense sans se préoccuper de ses recettes, la confiance du monde s'était retirée de la monnaie française. Il en résultait une dégringolade perpétuelle du franc par rapport à la livre. La livre, à ce mois de juin I926 , atteignait 300 francs (elle est aujourd'hui à I05 frs I5).

Source : BIU Cujas

Ce taux de 300 francs n'était pas en lui-même désastreux car un pays pourrait vivre avec un franc à un demi centime, à condition que ce soit fixe et qu'on n'ait pas perpétuellement cette idée de se dire:"J'ai là cent sous, est-ce que ce soir je pourrai acheter pour 5 francs de tabac, ou pour 5 sous ? Est-ce qu'on me donnera un paquet, ou une cigarette ?" A ce mois de juin 1926, ce qui était effrayant, c'était cette chute ininterrompue du franc, on perdait 10 francs, ou 20 francs sur une livre du jour au lendemain. Le péril n'est pas que le franc soit bas, le péril est que le franc baisse, parce qu'on ne sait pas où il s'arrêtera.

C'est alors qu'après toute une série d'expériences, de ministères dits de cartel des gauches, on pensa à un ministère Poincaré. Poincaré (très discuté au point de vue de la technique) a mené les Chambres à Versailles pour faire une révision de la constitution. On a ajouté à la loi du 25 Février 1875, sur l'organisation des pouvoirs publics, un article dont la signification était la suivante : La France , jusqu'ici emprunte perpétuellement et vit d'emprunts. Désormais elle affirme solennellement, par une révision constitutionnelle : 1°- qu'elle n'empruntera plus et 2°- que non seulement elle n'empruntera plus, mais qu'encore elle paiera. On crée une caisse qui s'appelle "Caisse de gestion des bons de défense nationale", afin qu'on ne paie pas les bons dans un désordre absolu, afin aussi qu'on les aménage, de façon à avoir un échéancier convenable, qui n'entraîne pas tous les remboursements à la même heure.

En outre, cette caisse de gestion des bons de la défense nationale sera en même temps une caisse d'amortissement, c'est-à-dire une caisse, qui sera destinée à rembourser les emprunts publics. Cette caisse remboursera au moyen de ressources, qui lui sont assurées par la Constitution, et ces ressources sont la vente des tabacs et les droits de succession (en outre une contribution sur les droits de première mutation). C'est pourquoi on voit les réclames pour les tabacs, pour les cigares "Diplomates", "Ambassadeurs", "Consuls" pour les cigarettes "Celtiques" ou "Gitanes" : Caisse d'amortissement. On doit dire d'ailleurs que depuis que la Caisse d'amortissement s'occupe du monopole des tabacs, il y a dans le monopole des tabacs un effort de présentation, un effort de réclame pour les tabacs.

Voilà la révision de 1926, Quel en a été l'effet au point de vue du résultat que l'on cherchait? Un effet foudroyant. C'est un fait, on ne peut pas aller contre : immédiatement, la livre a redégringolé,

Source : BIU Cujas

et nous sommes arrivés à la livre à I25 francs, ce qui était son taux normal, avant qu'elle n'ait été dévaluée, et immédiatement le trésor, qui n'avait pas d'argent, en a eu. Or en matière politique, il n'y a qu'une chose qui compte, c'est le résultat: Vous avez réussi, et vous avez relevé la France un point c'est tout.

Voilà donc notre histoire externe de la constitution, voilà nos textes, comment ils ont été établis, coment ils ont été modifiés.

Les caractères de la constitution de I875. Sa brièveté.

Comment se présente , à l'heure actuelle, notre constitution ? D'abord c'est le plus court de tous les documents de cette espèce, et cela s'explique précisément par ce fait que l'assemblée n'aimait pas son oeuvre. Elle dit l'essentiel. Il y a environ 28 articles constitutionnels, par conséquent il faut les connaître, il faut savoir ce qu'il y a dedans.

Elle fait une large place à la coutume.

Il n'y a pas de constitution plus courte. Même la constitution anglaise, dont on nous dit qu'elle est coutumière. Sans doute elle est coutumière, dans ses principaux points, mais il y a des textes, il y a autant de textes qu'en France. Du moment que c'est la plus courte, c'est qu'on laisse une très large place à la coutume constitutionnelle. Lorsqu'un pays commence la vie publique, il faut tout expliquer dans la constitution. Mais lorsqu'un pays a derrière lui toute une longue expérience constitutionnelle, on peut d'un seul mot rappeler des institutions, qui sont connues de tout le monde, et même on peut considérer certains principes comme allant de soi. Par exemple, nous n'avons absolument rien dans notre constitution sur l'annualité du budget, cependant il est entendu que l'annualité du budget est considérée comme un des éléments essentiels de la liberté politique. Tout le régime parlementaire, dont on aura à parler assez longuement, tout ce régime, qui fait qu'il y a un chef de l'Etat irresponsable, des chambres, puis un élément dominant dans le régime qui est le cabinet, le ministère nommé par le chef de l'Etat et responsable devant les chambres, recevant sa vie du chef de l'Etat et ne la conservant que des chambres, tout ce système extrêmement complexe, avec les questions orales, les questions écrites, les interpellations, l'obligation de se retirer, tout cela est contenu d'un mot dans la constitution de I875 : "Les ministres ont entrée dans l'une et l'autre chambres, ils sont responsables". C'est tout. Nous savons que cette responsabilité est la responsabilité politique, c'est-à-dire l'obligation d'être en accord politique avec la majorité des assemblées. Donc, 2° -très large place faite à la coutume.

Source : BIU Cujas

Défaut absolu de méthode.

3°-Ce qui nous frappe dans cette constitution de I875, c'est le défaut absolu de méthode. Un excès de méthode crée l'obscurité. Ce système était celuī de la constitution de I79I; elle était divisée en titres, les titres en livres, les livres en chapitres, les chapitres en sections et les sections en articles. Il n'y avait pas de numérotage du commencement à la fin, de sorte que pour citer un article de la constitution du 3 Septembre I79I, il faut dire : l'article 3 de la section 2, du chapitre 9 du livre I du titre Ier.

Au contraire, dans la constitution de I875, tout est jeté à la pelle. On pense à quelque chose, on le met dans le texte. Puis on se repose? Tout ce qu'on a oublié, on le mettra en vrac dans la loi du I6 Juillet I875 sur les rapports des pouvoirs publics. On veut savoir par exemple, quelle est la condition du président de la République : il faut aller à la loi du 25 Février I875; il a l'initiative des lois, il dispose de la force armée, il nomme à tous les emplois civils et militaires. Au point de vue international ? c'est dans la loi du I6 Juillet I875 art. 6 : le président de la République communique avec les chambres par des messages, le président de la République ratifie les traités. Par conséquent un désordre complet.

Ce désordre a été aggravé par cet art. IO de la loi du 25 février I875, qui a été ajouté par la loi constitutionnelle du IO août I926 : la Caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique èst dans la loi sur l'organisation des pouvoirs publics. Or ce n'est pas un pouvoir public. Par conséquent,même dans ces 28 articles, il est assez difficile de se reconnaître.

Son esprit de transaction.

Si nous allons plus profondément, nous trouvons comme caractère de la constitution de I875 l'esprit de transaction. La constitution de I875 est une constitution pratique, une constitution de sagesse, une constitution née de l'expérience, et par conséquent nous n'avons dans la constitution de I875 aucune affirmation de principe absolu , et lorsqu'on croit se trouver en présence de l'affirmation d'un principe, on ne va jamais jusqu'au bout du principe. Par exemple, la tradition républicaine voulait qu'il y eut une seule chambre, nous en avons deux; la tradition républicaine aurait voulu ,s'il y avait une seconde chambre , qu'elle soit élue dans un esprit démocratique, elle est élue dans un esprit conservateur.- Nous avons la république et le régime parlementaire était essentiellement attaché à la monarchie : pour la première fois, nous avons le régime parlementaire dans la république, et précisément parce que la constitution de I875 n'avait pas cet orgueil de l'esprit, cet-

Source : BIU Cujas

te certitude orgueilleuse de la logique, elle a pu durer, car c'est de toutes nos constitutions celle quia le plus duré, puisqu'elle dure depuis I875, alors que la constitution la plus logique, celle de I793, n'a jamais pu être appliquée.

Absence de tout esprit dogmatique.

Ce qu'il faut retenir aussi de la constitution de I875 c'est l'absence de tout esprit dogmatique, c'est la préoccupation des solutions pratiques, l'abandon de toute logique purement verbale, bref un document essentiellement pragmatique : on veut une constitution qui puisse vivre, qui soit adaptée aux circonstances.

Grâce à ces divers éléments, nous remarquons l'extrême souplesse de cette constitution, qui a permis, par exemple pendant la guerre, de créer des ministres d'Etat, alors que la constitution ne parle pas des ministres d'Etat, mais elle ne les interdit pas non plus. On a voulu pendant la guerre, que toutes les nuances de l'opinion nationale soient réunies dans le Parlement, comme il n'y avait pas de portefeuilles pour toutes ces nuances, qui sont innombrables, on a créé alors des ministres d'Etat, car il y a eu des ministères d'union sacrée, où siégeait côte à côte Denis Cochin - qui était monarchiste et Jules Guesde - qui était socialiste. C'est grâce à la souplesse de la constitution que nous avons pu arriver à des solutions que réclamaient les circonstances.

Exceptionnelle durée de la constitution de I875.

Ce qu'il faut remarquer encore c'est aussi l'exceptionnelle durée de cette constitution. En somme, depuis I876, elle marche , évidemment avec des frottements, avec des claudications, mais enfin elle existe alors que la constitution montagnarde du 24 Juin I793 qui était le chef d'oeuvre, que l'on avait proclamée au milieu de l'enthousiasme général, avec des cortèges qui allaient de la Bastille au Champ de Mars, où é - taient représentés la jeunesse, la vieillesse, la maternité, la paternité, l'oeuvre de la nation, son espoir sa prospérité etc... Après quoi on décida que ce chef d'oeuvre était tellement délicat qu'on ne l'appliquerait qu'au moment de la conclusion de la paix, puis au moment de la conclusion de la paix, on décida qu'il fallait donner à cette constitution "des jambes pour marcher" et elle n'a jamais été appliquée.

La constitution du 3 Septembre I79I avait pris toutes sortes de précautions pour durer : il fallait pour modifier la constitution, suivre une procédure tout à fait extraordinaire : la première législature, pendant deux ans, ne pouvait pas penser à modifier la constitution; la seconde législature pouvait y penser, c'est-à-dire émettre un voeu de révision ; cela poussait à quatre an

Source : BIU Cujas

la législature qui venait après pouvait encore émettre un voeu de révision : six ans, puis il fallait attendre encore deux ans, et ce n'était que la législation élue après celle qui avait émis le dernier voeu de révision, qui pouvait modifier la constitution. Tout cela menait à dix ans.... aux environs de Bonaparte. Cette constitution a duré deux ans.

La constitution du 5 Fructidor de l'an III, de I795, a duré jusqu' à I800, c'est-à-dire cinq ans.

La charte de I8I4 a duré seize ans, jusqu'en I830.

La charte de I830 a duré jusqu'en I848, environ dix huit ans.

La constitution du 24 novembre I848 a duré jusqu'au 2 Décembre I85I, par conséquent un peu plus de trois ans.

Le second empire a duré I8 ans. Et la constitution de I875 dure depuis 60 ans. C'est celle de toutes qui a le plus duré . Ce sur quoi on insiste, c'est que cette durée n'est pas un accident, qu'elle est due précisément à ce fait que ce n'est pas un chef d'oeuvre de constitution, que c'est une oeuvre sans prétention. On pourrait dire que ce n'est pas une oeuvre de professeurs, ce n'est pas une oeuvre savante.

Les constitutions de professeurs n'ont jamais réussi, nous en avons deux exemples récents : Il y avait la constitution de Weimar de I9I9, elle était admirablement rédigée, c'était un professeur de droit constitutionnel qui l'avait rédigée, elle est tombée très rapidement. La dernière constitution espagnole, comment avait-elle été faite ? Les Espagnols avaient pris un recueil des constitutions étrangères, le recueil des constitutions européennes d'après la guerre, ils disaient : "Cela est ingénieux", un coup de ciseau un cours de pinceau à colle, et cela faisait un article. C'était donc une constitution de professeurs, avec une quantité d'impossibilités et notamment la chambre unique. C'est dans ces pays un peu ardents au point de vue politique qu'il faut deux chambres; il faut qu'il y en ait une qui calme les impatiences de l'autre.

Elle ne contient aucune affirmation de principes.

En pénétrant un peu plus avant dans cette constitution, comment va-t-elle se présenter? Aucune affirmation de principes: nous n'avons pas l'affirmation de la souveraineté du peuple, nous n'avons pas l'affirmation de la séparation des pouvoirs, nous n'avons même pas l'affirmation de la république. Nous savons que nous sommes en république par la disposition de l'art. 2 de la loi du 25 Février I875 :"Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages" mais dans aucun titre, dans aucune rubrique dans aucune déclaration, nous n'avons une affirmation de principe.

Source : BIU Cujas

Les principes du libéralisme démocratique.

Cependant cette constitution de 1875 se présente comme mettant en oeuvre un certain nombre de principes, qui forment ce que l'on peut appeler le droit constitutionnel occidental: les principes du libéralisme démocratique, des principes qu'autrefois on enseignait comme des principes allant de soi, comme des principes indiscutables, mais qui maintenant, comme on le sait, sont singulièrement discutés; ce sont: 1°) le principe de la souveraineté nationale, et le principe de la souveraineté nationale est aujourd'hui nié, non seulement dans les quelques monarchies qui restent, non seulement dans les régimes de Berlin et de Rome, mais encore dans le régime de Moscou. Le principe de la souveraineté nationale représente le libéralisme démocratique, lequel est aujourd'hui très vivement discuté, puisqu'en somme, à part la France, la Belgique, les Etats-Unis, la Suisse, nous ne pouvons guère aller plus loin pour trouver des pays où s'applique ce principe. Voilà une étude dogmatique qu'il faut faire, et il faut connaître les difficultés que rencontrent actuellement ces principes du libéralisme constitutionnel.

Difficultés que rencontrent aujourd'hui ces principes.

Souveraineté nationale, régime représentatif, séparation des pouvoirs, supériorité de lois constitutionnelles sur les lois ordinaires, un ensemble de résistance, de frein et de contre-poids, comme disent les Américains, dans l'exercice du pouvoir, afin de sauvegarder la liberté des individus. Tout ce droit constitutionnel est fondé sur le respect de la personne humaine. Au contraire, l'individu ne compte aucunement dans des pays comme la Russie (surtout), comme l'Italie, où l'individu doit s'effacer devant l'Etat, comme l'Allemagne où également l'Etat est omnipotent, l'Etat est totalitaire.

Voilà les grandes lignes, sur lesquelles nous allons insister maintenant de ce que l'on appelle le droit public occidental, dont le centre est l'Angleterre, l'Angleterre, qui est une république ayant à sa tête un monarque.

Applications de l'idée de la souveraineté nationale. Le principe de l'élection.

Donc, nous n'avons rien dans la constitution de 1875 sur la souveraineté nationale, mais nous avons des applications de cette idée, notamment la source élective du pouvoir. Tous les pouvoirs doivent sortir de l'élection: le suffrage universel élit les députés, les conseillers municipaux, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, qui, joints aux députés, élisent les sénateurs; le Sénat et la Chambre des députés élisent le président de la République; le président de la République nomme les fonctionnaires Par conséquent nous avons le principe général de l'élection.

Source : BIU Cujas

La forme républicaine du gouvernement.

Une autre application, c'est la forme républicaine du gouvernement. La République consiste matériellement dans l'absence du prince, c'est-à-dire il n'y a pas à la tête de l'Etat un chef héréditaire. Mais nous allons plus loin dans notre système actuel: il n'y a aucune fonction d'autorité, qui soit confiée à un individu pour toute sa vie. Il y avait une exception en 1875 avec les sénateurs inamovibles. Cette exception a disparu avec la révision de 1884. On peut donc dire que la constitution de 1875 applique le principe de la souveraineté nationale sans l'affirmer.

LE PRINCIPE DE LA SOUVERAINETE NATIONALE.

Le problème de la souveraineté nationale.

Il faut maintenant étudier quelque peu ce principe de la souveraineté nationale. Ce principe répond à ce problème: qui, en fait, à un moment donné et dans un État donné, possède la plus grande autorité ? Qui est l'autorité déterminante ? A ce problème, il y a des réponses schématiques et simplifiées à l'excès: si l'autorité supérieure appartient à un homme, on est en monarchie; si l'autorité supérieure appartient à un petit nombre d'hommes, on est en oligarchie ou en aristocratie; enfin si l'autorité appartient à un grand nombre de citoyens on est en démocratie. C'est la définition qu'on trouverait dans le petit Larousse, mais elle ne peut pas répondre à la réalité; nous ne pouvons pas dire, par exemple, que l'Angleterre, en dépit d'un roi héréditaire et d'une chambre des lords héréditaire, n'est pas une démocratie, comme la France. Par conséquent, l'Angleterre nous surprend toujours quand nous voulons faire des catégories: c'est une démocratie, qui a un attachement profond pour une famille régnante, un peu comme la Hollande.

Mais ce problème de la souveraineté populaire prend un aspect de principe. Il ne suffit pas de dire qui exerce, il faut aussi rechercher qui doit exercer la plus grande autorité, à qui doit appartenir la plus grande puissance politique.

Il faut remarquer, et on y insiste, qu'il y a des peuples qui se passent parfaitement de ce problème. C'est encore le cas de l'Angleterre. Si on prend un traité de droit constitutionnel français, on voit: souveraineté du peuple, régime représentatif, séparation des pouvoirs, supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires. Au contraire, si on

Source : BIU Cujas

prend un traité quelconque de droit constitutionnel anglais, on voit: le roi, la chambre des lords, la chambre des communes, les libertés de l'individu; c'est tout. Par conséquent, l'anglais est le contraire d'un métaphysicien: il y a des institutions qu'il a toujours vues et qu'il respecte, et auxquelles il reste d'ailleurs attaché, dans son immense généralité. C'est aussi le cas de la Hollande. Mais c'est surtout l'Angleterre qu'il nous faut observer, avec cette remarque qu'à ce régime de monarchie démocratique le peuple anglais, on peut dire: dans son unanimité, reste attaché. Au moment du jubilé du précédent roi, les travaillistes de l'extrême gauche anglaise ont publié des articles dans lesquels ces travaillistes disaient: "Nous sommes royalistes, nous sommes attachés à cette famille, qui gouverne l'Angleterre depuis des siècles". Personne ne veut changer ce régime, la question de la forme du gouvernement, comme disent les anglais, n'est pas une question actuelle. Aussi les termes politiques sont intraduisibles d'une langue dans l'autre. On dit: les travaillistes anglais, ce sont des socialistes. Non, ce ne sont pas des socialistes; les travaillistes anglais sont: 1°) royalistes, ils veulent garder leur roi; 2°) ils sont cléricaux: Henderson, qui était un des chefs du parti travailliste et qui présidait la conférence de désarmement, s'en allait le dimanche au temple, en emportant une grosse bible, et chantait; 3°) ils sont militaristes: Mac Donald, lorsqu'il voulait fêter le chef d'une grande nation démocratique, lui offrait une grande revue navale. Il y a donc quelques nuances. Il y a aussi, évidemment, des considérations de commodité de prudence constitutionnelle, des circonstances diverses, des degrés d'éducation de la démocratie. Le trouble plus ou moins grand dans les esprits fait désirer l'installation à la tête de l'Etat d'une dynastie; alors il y a de la graine de rois; ce sont les princes, et l'Allemagne, avec toute sa hiérarchie de rois, de grands ducs, de petits ducs, de princes, a fourni de la graine de rois à l'Europe toute entière. En Grèce, on veut un roi; on cherche dans ces familles en Bulgarie, nous avons tout de même une descendance de Louis Philippe, mais par les allemands; dans les pays du Nord, en Norvège, en Suède, nous avons toujours la dynastie des Bernadotte. Ce sont des questions de commodité.

Les doctrines dites de droit divin.

Mais il faut que nous nous arrêtions, un moment, à raison du rôle que cette idée a joué dans l'histoire politique, aux doctrines dites de droit divin. C'est

Source : BIU Cujas

ce droit divin des rois qu'a invoqué Louis XVIII, lorsqu'il est remonté en 1814 sur le trône, c'est ce droit divin que prétendait invoquer le comte de Chambord pour remonter en 1873 sur le trône de France: il était désigné de tout temps par la divinité pour être roi de France.

La théorie du droit divin se présente sous deux aspects: la théorie du droit divin providentiel, et la théorie du droit divin surnaturel.

La théorie du droit divin providentiel.

La théorie du droit divin providentiel, c'est celle qu'expose Bossuet dans son discours sur l'histoire universelle, discours qui est d'une magnifique éloquence. Au point de vue de la logique, il démontre que depuis la plus haute antiquité, la Providence a dirigé tous les évènements de façon à ce que, à un moment donné, Louis XIV soit roi de France. Et c'est vrai; on peut faire un discours sur l'histoire universelle dans l'esprit laïc, qui démontrerait que depuis la plus haute antiquité, depuis les Perses, les phéniciens et les Hébreux, la Providence a rangé les évènements pour qu'un jour M. Carnot succède à M. Grévy et pour que M. Lebrun soit président de la République en l'année de grâce 1936. C'est vrai, les évènements ont été dirigés de façon à ce que nous arrivions à ce résultat. Par conséquent, c'est une chose intéressante, mais qui n'a aucune valeur démonstrative.

La théorie du droit divin surnaturel.

La théorie du droit divin surnaturel est encore plus indémontrée et indémontrable. Elle est exposée par un grand penseur, par le plus grand des penseurs catholiques et royalistes, M. de Bonald, qui écrivait sous la Restauration. On peut lire à ce sujet un article très intéressant de Sainte Beuve dans ses Nouveaux Lundis. On y voit ce qu'était cette société du début du XIXème siècle, des gens qui vivaient beaucoup entre eux, qui vivaient de la vie de société, en dépit des difficultés des communications, qui pensaient, qui travaillaient, qui lisaient, et on verra aussi que la France provinciale est actuellement changée à ce point de vue, puisque de plus en plus les campagnes sont désertées et que les paysans sont laissés à eux-mêmes, seuls.

Donc, M. de Bonald a écrit "Les législations primitives" dans lequel il affirme que la monarchie héréditaire a fait partie de la Révélation. Chateaubriand, qui était royaliste, et même ultra-royaliste, disait de Bonald: "Il a rêvé de sa politique métaphysicienne à l'armée de Condé", c'est-à-dire à l'armée des émigrés: c'est une rêverie de royaliste émigré.

La théorie du droit divin surnaturel n'a jamais été la théorie de l'Eglise; elle est surtout le fait de laïques, qui ont fait des incursions sur le terr...

Source : BIU Cujas

religieux dans l'intérêt de leurs doctrines politiques. Cette théorie du droit divin surnaturel a cependant une grande importance historique; pendant des siècles, la France a vécu devant le fait de la monarchie, avec cette croyance que l'Etat est la propriété et, par droit divin, le patrimoine du prince. Lorsque l'on voulut renverser la monarchie, on se trouva devant cette idée de patrimonialité de l'Etat, il fallait un propriétaire pour l'Etat, il fallait quelqu'un à qui l'Etat appartint. Alors la Révolution a imaginé la personne Nation, et cette souveraineté, qui appartenait au prince, la Révolution a prétendu simplement la transférer à cette personne morale, qui était la nation. Voilà le fond de la doctrine de la Constituante, sur laquelle nous insistons. Il y a là-dessus une littérature extrêmement abondante; nous avons ici autre chose à expliquer.

Nous nous trouvons également en présence de doctrines qu'il faut connaître, qui n'ont aucune importance en elles-mêmes, mais qui ont joué un rôle à certains moments dans l'histoire des idées.

L'explication de la souveraineté nationale par le contrat social.

Voici la première: c'est l'explication de la souveraineté nationale par le contrat social. La théorie du contrat social, c'est-à-dire de l'origine contractuelle du pouvoir, tient dans l'histoire des idées une place extrêmement importante, et telle que nous ne pouvons la passer sous silence; elle représente un des premiers efforts rationalistes pour construire l'Etat. Cependant la théorie du contrat social est à son tour une hypothèse indémontrée et indémontrable, d'ailleurs extrêmement obscure et interprétée différemment par les divers auteurs, et aboutissant aux conclusions les plus contradictoires. Cette théorie n'est aujourd'hui d'aucun secours, mais il faut la connaître parce que cela fait partie du bagage de l'homme instruit.

La théorie du contrat social a pour point de départ l'état de nature, et de l'état de nature l'homme sort par le contrat social pour entrer dans l'état de société. Sur toutes ces étapes diverses, les auteurs qui ont écrit sur ce contrat social et qui appartiennent à une école philosophique, qui a été très importante au XVIII° siècle, qui s'appelait l'Ecole du droit de la nature et des gens, sur toutes ces étapes les auteurs présentent des explications différentes.

Qu'est-ce que l'état de nature.

D'abord, qu'est-ce que c'est que l'état de nature Nous avons ici l'interprétation de Hobbes et l'interprétation de Locke.

Pour Hobbes (1642) l'état de nature est un état de sauvagerie, qu'il expose dans la formule homo homini lupus: l'homme est un loup pour l'homme. Pour Locke,

Source : BIU Cujas

au contraire, dans son livre du gouvernement, qui parut en 1690, l'état de nature est un peu un état idyllique, un état de liberté sans licence. On peut l'imaginer comme on veut, il n'a jamais existé. Il y a eu évidemment un état de sauvagerie primitive, mais enfin à quel moment les hommes ont-ils conclu le contrat social ? C'est ce qu'on voudrait bien savoir.

Qu'est-ce que le contrat social.

Voilà donc le point de départ, maintenant le point d'arrivée. Dans la conception de Hobbes, le contrat social consiste dans l'abdication des individus entre les mains du prince; par conséquent, avec sa doctrine du contrat social, Hobbes fonde l'absolutisme royal: les citoyens ont complètement abdiqué entre les mains de la royauté. Pour Locke, au contraire, l'abdication est faite sous réserve des droits naturels et par conséquent, avec cette fantaisie, Locke fonde la théorie de la liberté.

J.J.Rousseau.

Jean-Jacques Rousseau arrive là-dessus: 1762: le Contrat social. C'est une des grandes dates dans l'histoire de la pensée. Le professeur n'a, pour sa part, aucune espèce d'admiration pour Rousseau; il y a dans Rousseau tout ce que l'on veut en faveur de la démocratie, en faveur de la monarchie, en faveur de la liberté, en faveur de l'absolutisme, en faveur de la séparation des pouvoirs, en faveur de la confusion des pouvoirs, en faveur etc, etc,... Il y a tout dans Rousseau, c'est un écrivain convenable, mais comme penseur, le professeur l'abandonne.

Rousseau, dans le "Contrat social" se tient dans la thèse absolutiste de Hobbes: les individus abdiquent totalement et sans réserve aucune, mais le bénéficiaire de cette abdication n'est plus un individu, c'est le corps social lui-même. Donc, le Contrat social fonde la souveraineté du peuple et le pouvoir arbitraire du peuple. Ce que veut le peuple, c'est le bien, car le peuple ne pense que pour lui, donc il ne peut penser que le bien général. Aucune espèce de liberté dans le contrat social: nous avons un chapitre intitulé "la religion civile". Il n'admet pas la religion théologique, une religion d'Eglise, mais il admet une religion civile, dont les dogmes sont simples et acceptables à tous: 1°) l'existence d'une Divinité prévoyante et pourvoyante; 2°) la récompense éternelle des bons, le châtiment éternel des méchants; nous avons tout ce qui est à la base de la religion. Puis, il ajoute: chacun est libre de croire ou de ne pas croire ces dogmes, seulement si vous ne les croyez pas, vous devez être exclu de la société, non point comme athée, vous avez le droit d'être athée, mais comme insociable; donc vous êtes banni. Et si, après avoir fait adhésion à ces dogmes, vous les reniez,

« Les Cours de Droit »
Source : BIU Cujas 3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

vous commettez le plus grand des crimes et alors vous serez puni.

Par conséquent, il y a dans Rousseau, qui a écrit des choses assez raisonnables dans son livre sur "le gouvernement de la Pologne", la théorie de l'absolutisme le plus complet, de ce que l'on appellerait aujourd'hui le totalitarisme, le système totalitaire dans la démocratie. Ce sont là des jeux de l'esprit, auxquels nous n'attachons aucune importance.

Ecrivains catholiques qui ont combattu la souveraineté du peuple.

On fait remarquer que la doctrine orthodoxe et traditionnelle de l'Eglise catholique a toujours été favorable à la souveraineté du peuple. Il faut ajouter que si l'Eglise, dans ses affirmations dogmatiques les plus élevées, a toujours été favorable à la souveraineté du peuple, une quantité de personnalités catholiques ont été hostiles à cette doctrine. Il y a des noms de catholiques qu'il faut connaître, qui ont combattu la souveraineté du peuple: Bossuet, Joseph de Maistre, dans son livre du Pape, dans son livre les Soirées de Saint Pétersbourg, M. de Bonald, Louis Veuillot, le grand journaliste catholique de la Monarchie de Juillet et du Second Empire, dom Guéranger, qui a écrit des livres intéressants sur la Liturgie, Monseigneur Pie, Evêque de Poitiers, député à l'Assemblée nationale, dont on a déjà prononcé le nom à propos du pèlerinage des députés de droite à Chartres, Monseigneur Pie terminant son prêche, son homélie par ces mots: "La France attend son maître, la France attend son roi"; Monseigneur Pie est un de ceux, qui ont contribué à la confusion de l'opinion politique avec l'opinion légitimiste, le trône et l'autel marchant ensemble; Monseigneur Freppel, évêque d'Angers, qui a été député au début de la Troisième République, aux environs de 1900, un député qui avait d'ailleurs à la Chambre une situation excellente par son esprit et sa bonne humeur; dom Besse, etc,..pour ne parler que des morts. Tous ces catholiques notoires ont été des adversaires de la doctrine de la souveraineté du peuple.

La doctrine de l'Eglise.

Mais la doctrine de l'Eglise doit être donnée par le Saint Siège, ou par les théologiens, par les canonistes les plus autorisés. Or Pie X, un des derniers papes, qui était un pape de droite, dans sa condamnation du mouvement sillonniste, a écrit: "Nous avons déjà rappelé que l'Eglise a toujours laissé aux nations le soin de se donner le gouvernement qu'elles estiment le plus avantageux pour leurs intérêts". Par conséquent, chaque nation est maîtresse de choisir son régime, c'est l'affirmation de la souveraineté du peuple.

L'Eglise tient seulement à ce principe que le

Source : BIU Cujas

pouvoir en lui-même, le pouvoir abstrait, l'autorité politique comme élément essentiel de la société est d'origine divine : Omnis potestas a Deo, mais que dans le concret c'est le peuple qui désigne celui qui exercera le pouvoir : per populum. Et les théologiens trouvent que c'est Napoléon Ier qui a trouvé la vraie formule orthodoxe, en se qualifiant :"Napoléon, empereur des Français par la grâce de Dieu et par la volonté nationale". Il y a là tous les éléments, l'abstrait et le concret.

Sur ce point, un Dominicain, Saint Thomas d'Aquin, dans sa Somme théologique et un Jésuite, Saint Charles Bellarmin, jésuite espagnol, se sont trouvés d'accord sur le principe proclamé par Saint Léon le Grand, que celui qui se propose de se mettre à la tête des autres soit choisi par tout le monde. C'est le principe de l'élection, le pouvoir venant de Dieu, et étant conféré par le peuple à un individu, ou à un pouvoir déterminé.

Il faut remarquer que la souveraineté du peuple apparaît comme répondant à une certaine logique, qui fait qu'aucun de nous ne considère la volonté d'un autre comme supérieure à la sienne, par conséquent, on est tous plus ou moins partisan de la souveraineté du peuple, quand on n'a pas le règne de son choix.

Mise en oeuvre du principe de la souveraineté du peuple.

Mais on n'est pas arrivé d'ailleurs au bout de difficultés lorsque l'on a adopté le principe, l'essentiel est de savoir comment on va le mettre en oeuvre et ici il faut bien réfléchir à tous ces problèmes et ne pas se contenter d'une espèce de verbalisme superficiel.

On a dit, c'est une doctrine, que la souveraineté du peuple est sauvegardée, lorsqu'un pouvoir ayant été établi par la force il est ensuite légitimé par l'adhésion du peuple, adhésion donnée par le plébiscite, comme cela a eu lieu sous le Premier et sous le Second Empire. Le 2 Décembre 1851 : Louis Napoléon Bonaparte renverse la constitution de 1848, en prononçant la dissolution de l'assemblée législative, treize jours après, les citoyens sont convoqués en assemblée pour dire en mettant un bulletin dans l'urne, si oui ou non Louis-Napoléon Bonaparte a bien agi : Est-ce que vous approuvez l'acte du 2 Décembre ? Est-ce que vous donnez mandat à Louis Napoléon Bonaparte de faire une constitution sur les cinq bases qui suivent ? Et le peuple, à la presque unanimité a dit : oui, vous avez bien fait. Voilà le fait.

Certains même disent que l'adhésion tacite, le fait que l'on supporte, le fait qu'il n'y a pas de révoltes perpétuelles, vaut ratification.

Source : BIU Cujas

Le fascisme.

Il faut voir aussi que nos doctrines et l'exemple de la France ne s'impose pas avec une autorité évidente. Par exemple, nous avons le système fasciste, le système italien de l'heure actuelle. Evidemment, le fascisme s'est installé par la force : la marche sur Rome, puis un certain temps s'est écoulé, puis nous avons eu ce que l'on appelle les élections plébiscitaires. En quoi consiste le système des élections plébiscitaires ? Le parti unique, le parti fasciste en Italie, et le chef de ce parti, et les organisations qui dirigent le parti, dressent une liste de 400 individus, et on dit aux citoyens : "Voilà les 400; si vous les voulez dites oui, si vous ne les voulez pas dites non, vous n'avez pas le droit de changer un seul nom sur cette liste de 400, vous devez mettre dans l'urne un bulletin oui, ou un bulletin non"; et on ajoute : "en disant oui, vous approuvez le régime".

Evidemment, les gens sont intimidés. En Italie actuelle, il faut tenir compte de cet élément, il faut tenir compte aussi de ce qu'il y avait quelques truquages : il y avait des bulletins oui, qui étaient d'abord signés par le président du bureau, et en second lieu, il y avait des bulletins oui à l'intérieur desquels on avait imprimé les couleurs nationales, et comme c'était une espèce de papier journal, les couleurs nationales apparaissaient, de sorte que quand l'individu arrivait avec son bulletin, on savait si c'était un pur ou un impur. Mais ils n'ont pas été bien nombreux les gens qui ont eu le courage de dire non.

Le système hitlérien.

Ce système a été copié par l'Allemagne hitlérienne. Il y a aussi des élections plébiscitaires, le parti naziste dresse également la liste de tous les membres du Reichstag et on invite les gens à dire oui ou non. De sorte qu'à une séance du Reichstag on bouleverse la constitution dans des séances qui durent deux ou trois minutes : on lit les titres, tous ces messieurs en uniforme se lèvent acclament et s'en vont.

Seulement il y a autre chose, c'est que dans l'Allemagne hitlérienne on pose des questions précises au peuple allemand et il est appelé à répondre sur ces questions; tandis qu'en France le peuple français ne répond jamais sur une question, le peuple français statue sur les personnes, il ne statue jamais sur les choses.

Au contraire, il y a dans la formule imprimée sur chaque bulletin et sur les affiches de convocation : "Veux-tu, homme allemand, et toi, femme allemande (car les femmes votent) telle et telle réforme? Oui, ou non ? "Tout de même, lorsque Hitler s'est pré-

Source : BIU Cujas

senté pour la première fois, il a eu contre lui une quantité formidable de suffrages socialistes et communistes. Ils étaient I2 millions à ce moment-là. Qu'est-ce qu'ils sont devenus ? Il n'y a plus d'opposants. Il est bien évident que le régime n'est pas commode, mais tout de même il n'y a aucune force au monde qui puisse obliger un homme ayant le courage de ses opinions à mettre dans l'urne un bulletin oui. Par conséquent, nous nous trouvons devant un phénomène assez extraordinaire. Et alors les Allemands disent : En France, vous avez la démocratie formelle, en Allemagne, nous avons la démocratie réelle.

La souveraineté du peuple est niée par le régime fasciste ou le régime hitlérien, qui cependant lui rendent hommage, puisqu'il y a des élections plébiscitaires, où les citoyens votent pour approuver le régime. D'autre part Stuckart secrétaire d'Etat à la justice a écrit un article doctrinal sur le fascisme et, dans cet article, il indique que le régime du Reich est fondé sur l'adhésion volontaire des citoyens du Reich aux volontés du Führer. Il y a donc là également un hommage à la souveraineté nationale.

Le principe de la souveraineté nationale dans la Déclaration des Droits.

Ce principe de la souveraineté nationale a été proclamé dans la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen (Cf. Duguit et Monier : Recueil des Constitutions de la France), art. 3 :"Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément".

Il faut remarquer la rédaction de cet article : nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.... Et cependant cette constitution du 3 Septembre I79I, dans laquelle a été insérée la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, conserve le roi, c'est une constitution monarchique. Alors comment conserve-t-on le roi avec l'affirmation de la souveraineté nationale ? C'est par un tour de passe-passe de doctrine constitutionnelle qui est exprimé dans le préambule du Titre III, intitulé : "Des pouvoirs publics", art. 2 : La nation , de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La constitution française est représentative - et ici les mots essentiels - les représentants sont le corps législatif et le roi. C'est-à-dire que le roi, au lieu d'exercer son droit en vertu de son origine, en vertu du droit divin, en vertu de l'autorité, l'exercera désormais en vertu de la constitution.

Et comme si cela ne suffisait pas, l'art. 3 continue: Le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale; le pouvoir exécutif (art. 4) est

Source : BIU Cujas

délégué au roi, le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps. On voit, par conséquent, le système, le roi sera désormais un délégué de la nation pour l'exercice du pouvoir exécutif.

Et dans les constitutions suivantes.

Cette affirmation de la souveraineté nationale est reprise dans les diverses constitutions, qui se suivent, et notamment dans la déclaration du 24 Juin 1793. La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale.

Enfin nous arrivons ainsi à la constitution du 4 Novembre 1848, qui est la dernière constitution dogmatique, qui reprend les termes de la constitution du 3 septembre 1791.

On a indiqué plus haut que ce principe de la souveraineté nationale a joué un grand rôle historique et que, par conséquent, on ne peut pas négliger cette doctrine, à raison précisément du rôle qu'elle a joué. Il s'agit de remplacer le roi, on le remplace par la personne Nation. Par conséquent, la souveraineté nationale a été le bélier avec lequel on a renversé la royauté, après l'avoir affaiblie.

Conséquences qui se dégagent du principe de la souveraineté nationale.

Cependant, il ne faudrait pas croire que le principe de la souveraineté nationale est complètement tombé dans l'oubli, car tous les régimes, fasciste ou hitlérien, s'inclinent devant le principe de la souveraineté nationale, mais encore du principe de la souveraineté nationale se dégagent un certain nombre de conséquences importantes, comme l'universalité du suffrage, comme aussi le système d'une certaine consultation du peuple : le referendum, mais encore le principe de la souveraineté nationale s'oppose à certaines tendances actuelles.

Le principe de l'universalité du suffrage.

Le principe de l'universalité du suffrage se dégage du principe de la souveraineté nationale. Ce principe de l'universalité du suffrage, c'est le système du suffrage dans lequel on est appelé à l'exercice du vote sans considération de naissance, d'instruction ou de fortune. Le mot universel ne peut pas avoir, en matière politique, le sens précis qu'il aurait s'il s'agissait de sciences mathématiques ou physiques. Il est évident que l'enfant au berceau, que le fou dans un asile d'aliénés, que le criminel au bagne ne peuvent pas participer à la gestion des affaires publiques. Dans ces conditions, on appelle suffrage universel le suffrage dans lequel l'admission au droit de vote n'est pas subordonnée à des considérations de naissance, de fortune ou d'instruction.

L'historique du droit de suffrage.

De quand date le suffrage universel . Ici nous allons exposer l'historique du droit de suffrage. La Révolution française, après avoir affirmé le suffrage

Source : BIU Cujas

universel, n'en a pas tiré immédiatement toutes les conséquences, et notamment, après ces déclarations solennelles inscrites en tête de la constitution du 3 Septembre I79I, cette constitution établit un régime de suffrage restreint par la fortune. Par conséquent en I79I, nous avons un suffrage légèrement censitaire.

L'assemblée constituante, c'est-à-dire l'assemblée qui avait été formée par la transformation des Etats-généraux, était formée en majorité de députés imprégnés de l'esprit bourgeois. Dans ces conditions, elle affirmait des principes et n'en tirait pas les conséquences. Mirabeau avait été effrayé un moment par la hardiesse de la Déclaration des Droits de l'homme et il avait préconisé ce qu'il appelait la politique du voila. Il disait : Il est dangereux que nous affirmions des principes absolus, alors que nous serons obligés de légiférer dans la relativité. Aussi était-il opposé au principe d'une déclaration des droits.

Le régime de suffrage de la constitution de I79I.

La Constituante avait imaginé, dans ces conditions, de construire un édifice fondé sur l'argent. Pour participer aux élections au degré le plus bas, il fallait avoir une certaine situation; pour être élu comme électeur secondaire, c'est-à-dire pour être désigné parmi les citoyens, qui nommeraient les députés du corps législatif, il fallait avoir une situation plus importante, et enfin, dans le premier système de la Constituante, pour être éligible à l'assemblée législative, il fallait payer un mark d'argent, c'est-à-dire environ 50 francs d'impôts, ce qui, en I789-9I, représentait une somme considérable, attendu, naturellement, que c'étaient des francs or, des livres de l'ancien régime, et que le budget de l'ancien régime était un budget extrêmement léger par rapport à ce qu'il est devenu, puisque ce n'est qu'en I828 que le budget de la France a atteint un milliard.

La constitution du 3 Septembre I79I a été rédigée en deux étapes : d'abord la Constituante a commencé de voter des chapitres sur les sujets pour lesquels la commission de constitution était prête; puis lorsqu'elle a eu voté ainsi l'ensemble des dispositions constitutionnelles, elle a nommé une commission de révision, chargée de reprendre tous ces textes, de les revoir et de les coordonner en un document unique.

Au cours de cette révision, la condition du mark pour l'éligibilité à l'assemblée législative est tombée. Par conséquent il ne reste plus que les conditions d'admission au vote au premier degré et au vote au second degré. En effet, c'est un point sur lequel nous aurons à revenir dans la suite, toutes les assemblées de la Révolution ont été élues à deux de-

Source : BIU Cujas

grés, c'est-à-dire : à la base votait l'ensemble des citoyens appelés à participer à la gestion des affaires publiques, c'est-à-dire les citoyens actifs, comme l'on disait alors. Mais ceux-là ne choisissaient pas les membres de l'assemblée législative, ceux-là choisissaient un centième d'entre eux : un sur cent, qui étaient appelés, eux, à désigner les personnes, qui devaient siéger au parlement. On voit ce qu'est ce suffrage indirect. Nous aurons à examiner dans la suite jusqu'à quel point ce système est intéressant et donne des résultats satisfaisants.

Les citoyens actifs.

Qui donc est citoyen actif ? Pour être citoyen actif, c'est-à-dire pour participer à la désignation des pouvoirs publics, il faut avoir 25 ans, avoir prêté le serment civique, etc...(tout cela n'a pas d'intérêt), il faut payer un cens, un impôt qui, dans l'esprit de la Constituante, et d'après les termes de la constitution, devait varier dans chaque département. Dans quelle mesure ? De 0 franc 50 à un franc 50. C'est ce que l'on appelle le cens de trois journées de travail, la journée de travail était appréciée de 0 Fr.50 à I fr.50. Et ce n'était pas un chiffre arbitraire ; au début du XIX° siècle, la journée du manoeuvre non qualifié, la journée de l'ouvrier non spécialisé, était payée de 50 centimes à I franc 50.

Seulement, il faut penser : I°- que les besoins étaient loin d'être ce qu'ils sont devenus aujourd'hui. On ne souffrait pas, parce qu'on était habitué à la souffrance. Pourquoi, dans certains pays de l'Europe centrale est-on tranquille ? Il ne faut pas croire que les paysans de ces pays soient plus heureux que ceux de chez nous. Seulement, ils sont habitués à une quasi misère.

Pour être citoyen actif, il fallait payer trois journées de travail, c'est-à-dire que pratiquement il fallait payer, soit I franc 50, soit 4 francs 50. Mais l'assemblée constituante, par une décision ultérieure, fixa pour toute la France la valeur de la journée de travail à 50 centimes. Par conséquent, pour être électeur, il fallait payer trois journées de travail.(M. Barthélemy met en garde contre une confusion, qu'il a pu trop souvent constater : sous la Restauration : 300 francs, sous la Constituante : trois journées de travail, c'est-à-dire trente sous. Sous la Restauration, régime aristocratique, régime de grande bourgeoisie, on ne parlait pas de journées de travail."

Ces trente sous faisaient, pour l'ensemble de la France, environ 4 millions d'électeurs. Par conséquent, nous pouvons dire lorsque nous considérons les

Source : BIU Cujas

choses à ce degré que la constitution du 3 Septembre 1791 a établi le suffrage universel des contribuables, c'est-à-dire que c'était le minimum, on disait: pour participer à la gestion des affaires publiques, il faut être responsable de la dite gestion, et par conséquent il faut être contribuable.

Les électeurs secondaires.

Mais le caractère censitaire, le caractère d'argent s'accentuait, lorsqu'on passait aux électeurs du second degré. Ici nous avons un système assez complexe, dans le détail duquel on n'entrera pas. Pour être électeur secondaire, il fallait posséder un immeuble, à titre de locataire, à titre de propriétaire, à titre de fermier. Le taux variait, d'abord entre les villes et les campagnes et aussi suivant le lien qui unissait le citoyen considéré au bien; par exemple, si on était propriétaire, il fallait justifier d'une propriété de moindre importance que si on était simplement locataire, fermier ou usufruitier.

Voilà le système suivant lequel a été élue l'assemblée législative, et si on le juge d'après ce résultat, c'était un système, qui ne valait pas grand chose, parce que certainement, de toutes les assemblées que nous avons eues en France, l'assemblée législative a été la plus mauvaise, la moins sage, la plus agitée, la moins raisonnable, etc,... C'est elle, qui a introduit la Révolution dans le sens de la violence, c'est elle qui a donné le premier exemple de la violation de la constitution, c'est elle qui a commencé les guerres de propagande en faveur de l'idée révolutionnaire, c'est elle aussi qui a achevé son existence, le jour même où elle s'est séparée, en votant le divorce, afin de marquer qu'elle était une assemblée extrêmement avancée.

Apparition du principe du suffrage universel.

Ce régime va durer jusqu'au 10 Août 1792. Ce jour-là, le peuple de Paris attaque les Tuileries. Louis XVI donne à sa garde suisse l'ordre de ne pas se défendre et le peuple massacre les Suisses, qui ont l'ordre de ne pas tirer. Louis XVI , qui habite le chateau des Tuileries, se transporte à l'Assemblée législative, qui siégeait dans la salle du Manège, au Louvre, et il se met sous la protection de cette assemblée. L'assemblée est fort embarrassée; elle fait mettre Louis XVI dans la loge du logographe, c'est-à-dire du fonctionnaire chargé de recueillir les discours, et immédiatement elle suspend le roi. Elle suspend, par conséquent, la constitution du 3 Septembre 1791, ce qu'elle n'avait à aucun degré le droit de faire. C'est donc un coup d'Etat de l'assemblée législative. Le 11 Août 1792, elle prend un décret relatif à la formation des assemblées primaires.

C'est dans ce décret du 11 Août 1792. que nous

"Les Cours de Droit" Répétitions Ecrites et Orales
Source : BIU Cujas
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3 W Reproduction interdite

voyons apparaître pour la première fois le principe du suffrage universel. La condition des trois journée de travail disparaît. Il ne reste que deux limitation sont exclus: 1°) les assistés, ceux qui vivent de la charité publique ou de la charité privée; et 2°) les domestiques attachés à la personne. C'est suivant ce décret du 11 Août 1792 qu'est élue la Convention nationale, c'est-à-dire au suffrage universel, mais, o le fait remarquer encore, au suffrage universel à deux degrés, c'est-à-dire que les citoyens réunis da leurs assemblées primaires choisissaient un sur cent d'entre eux et c'était ce centième qui élisait ensuite les membres de la Convention nationale.

L'oeuvre constitutionnelle de la Convention.

La Convention établit trois oeuvres constitutio nelles: à la domination des Girondins correspond la constitution girondine,- à la domination des Monta - gnards correspond la constitution montagnarde,- et e fin à la domination du Centre correspond la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III.

La Constitution girondine.

La constitution girondine n'a même pas été voté par la convention, elle était simplement arrêtée par la commission de la Convention, avec un rapport de Condorcet.

La Constitution montagnarde.

La constitution montagnarde, du 27 Août 1793, éta blit le suffrage universel, comme l'avait fait le décret du 11 Août 1792, mais sans exclusion des assi tés, et d'autre part, la constitution supprime les domestiques. Cela ne veut pas dire que les bourgeois et les membres de la Convention, qui appartenaient pour la plupart à la bourgeoisie, soient condamnés à cirer eux-mêmes leurs bottes chaque matin. Il y a là une espèce de démagogie apparente et ridicule. La constitution ne reconnaissait pas les domestiques, mais elle ajoute qu'il peut y avoir de la part de certains citoyens un engagement de services envers d'autres et que ces autres pourront prendre des engagements de reconnaissance pour les services rendus; c'est-à-dire: vous n'aurez pas de domestiques, vous aurez des citoyens, qui s'engageront à vous servir et vous vous engagerez à leur verser tous les mois u salaire. C'est ce que l'on appelait les "officieux".

La Constitution du 5 Fructidor an III.

La constitution du 5 Fructidor de l'an III, votée après la chute de Robespierre, après Thermidor par les modérés est une constitution de réaction. La réaction se manifeste par divers points, notamment par une affirmation des devoirs des citoyens. L'idée de devoir est une idée essentiellement réactionnaire En tête, en effet, de cette constitution nous avons une déclaration des droits et des devoirs. Les citoyens doivent notamment observer la loi, ils doivent avoir certaines qualités morales, etc,... En second

Source : BIU Cujas

lieu la réaction apparaît à la dualité des chambres; et enfin la réaction apparaît dans l'organisation du suffrage.

Quelle est cette organisation du suffrage dans la constitution directoriale ? En apparence, c'est celle de la constitution du 3 Septembre 1791: pour être électeur primaire, il faut payer un cens de trois journées de travail, la journée de travail étant de 0 fr. 50 à 1 fr. 50. En effet, Boissy d'Anglas, rapporteur de la constitution de l'an III, avait dit que la véritable constitution est celle dans laquelle les propriétaires gouvernent. Propriétaires, c'est-à-dire gens intéressés, dans une certaine mesure, au maintien de l'ordre social, qu'en dehors de pareilles règles on retombe dans l'état de nature. Par conséquent, seuls ceux qui possèdent quelque chose doivent pouvoir voter.

Seulement, on voit où nous arrivons: 1°) ce système du suffrage universel des contribuables, dans le sens de la constitution du 3 Septembre 1791, avec encore ce perfectionnement démocratique, qui est assez délicat à saisir: dans le système du 3 Septembre 1791, pour être électeur, il fallait être imposable à trois journées de travail, c'est-à-dire il fallait devoir les trois journées de travail à verser chez le percepteur; au contraire, dans le système de la constitution du 5 Fructidor de l'an III, tout citoyen, tout individu pouvait passer chez le percepteur et lui dire: "Voilà trente sous, donnez-moi une quittance - Mais vous ne les devez pas.- Voilà mes trente sous, donnez-moi une quittance", et avec cette quittance, on allait se faire inscrire sur la liste électorale. Ce système, d'ailleurs, a existé dans d'autres pays, et là où il existait c'étaient les partis politiques, qui réunissaient les trente sous nécessaires et qui disaient aux individus: "On va te faire inscrire et tu voteras pour nous"; parce que , surtout à cette époque, les gens qui ne payaient pas trente sous de contributions directes n'étaient pas des gens complètement indépendants.

Cette constitution du 5 Fructidor de l'an III est renversée par Bonaparte le 18 Brumaire de l'an VIII, et Bonaparte charge une commission, dans laquelle figure Sieyès, de rédiger une constitution: c'est la constitution consulaire du 22 Frimaire de l'an VIII. Cette constitution conserve les apparences, le décor extérieur de la République, mais derrière cette apparence et ce décor se cache le pouvoir d'un seul homme, qui est Bonaparte.

Si aujourd'hui on étudie la constitution mussolinienne, la constitution fasciste, on est frappé de son extrême complication (Cf. le livre de M. Pelliot

Source : BIU Cujas

sur la constitution mussolinienne), et cependant nous savons bien qu'il y a là le pouvoir d'un seul homme, mais il y a le roi, la chambre des députés, le grand conseil fasciste, etc,etc,.. toute une série d'organismes fascistes.

Le système électoral sous la constitution de l'an VIII.

Le système de l'an VIII supprime les élections, supprime la démocratie. Qui a voulu la suppression des élections ? Ce n'est pas Bonaparte, ce ne sont pas non plus les militaires, qui étaient autour de Bonaparte, car ceux-ci étaient restés dans les idées démocratiques de la Convention, à l'époque de la Terreur, et notamment quand Napoléon, à Pâques 1802 fera célébrer un Te Deum à Notre-Dame, pour magnifier l'oeuvre du Concordat, les généraux, qui entouraient Napoléon, et qui étaient restés profondément révolutionnaires et anticléricaux, feront scandale à Notre-Dame. Ce ne sont pas ces gens-là, qui ont voulu la suppression des élections. Ont voulu la suppression des élections les anciens élus, c'est-à-dire ceux qui avaient goûté de la politique sous la Révolution et notamment Sieyès.

Les listes de notabilités.

Cependant, nous avons un décor démocratique ? Quel va être ce décor ? Le système est fondé sur l'axiome de Sieyès: "La confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut", et le système est concrétisé par la pyramide. Voici en quoi cela consiste: L'ensemble des citoyens choisit un dixième d'entre eux, ce dixième forme la liste de confiance ou des notabilités communales; il y a 5 millions d'électeurs environ.- Ces 5 millions choisissent pour l'ensemble de la France un chiffre de 500.000. Dans ces 500,000, d'en haut, le premier consul et ses préfets choisiront les autorités municipales, le conseil municipal, le maire. Par conséquent, les citoyens marquent leur confiance: la confiance doit venir d'en bas; le pouvoir doit venir d'en haut: c'est le pouvoir central, qui désigne les membres des assemblées communales.

Les citoyens inscrits sur la liste des notabilités communales, choisissent le dixième d'entre eux, qui forment la liste des notabilités départementales. Dans cette liste, le Premier Consul choisit les membres des conseils généraux des départements, et toutes les autorités départementales.

L'ensemble des citoyens inscrits sur les listes des notabilités départementales - nous sommes à 50.000 - choisissent le dixième d'entre eux, qui forment la liste des notabilités nationales: 5.000 par conséquent. C'est dans cette liste des notabilités nationales que vont être choisis les membres des assemblées.

Les assemblées.

Quelles sont ces assemblées ? Il faut connaître cette question, parce que ce sont ces assemblées, qui

Source : BIU Cujas

ont fait le Code civil. Ce code civil a été élaboré par ces assemblées consulaires, qui contenaient, suivant Sieyès: un atelier de proposition, un atelier de critique, un atelier de décision, un atelier de réflexion constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat.

L'atelier de proposition, c'était le Conseil d'Etat. Il était chargé de mettre en articles les projets du gouvernement. Les membres du Conseil d'Etat étaient nommés par le Premier Consul sur la liste des notabilités nationales.

Le Tribunat.

Voilà donc le projet qui sort du conseil d'Etat, rédigé avec exposé des motifs. Où va-t-il ? Dans l'atelier de critique, c'est-à-dire au Tribunat. Le Tribunat comprenait cent membres, et il n'avait pas d'autre fonction que de critiquer les projets du Conseil d'Etat. Le Tribunat faisait connaître son avis, et ensuite trois membres du Conseil d'Etat et trois membres du Tribunat allaient devant le Corps législatif, qui statuait; par conséquent trois conseillers parlaient pour le projet, trois tribuns parlaient contre ou sur le projet et le Corps législatif décidait.

Le corps législatif.

Le Corps législatif comprenait trois cents membres. On l'appelait le corps des muets, parce que ces trois cents membres, assis sur leurs fauteuils, écoutaient les orateurs du Tribunat et les orateurs du Conseil d'Etat, ne disaient rien, puis votaient oui ou non, sur le projet. C'était comme à la cour de cassation, toutes Chambres réunies, qui comprend une cinquantaine de membres, qui écoutent les avocats, puis décident.

Le Sénat conservateur.

Au sommet, nous voyons l'atelier de réflexion constitutionnelle, qui était constitué par le Sénat conservateur, chargé d'annuler tous les actes quelconques, qui seraient contraires à la constitution, actes du Premier Consul ou actes du Corps législatif. Ce Sénat, en principe, se recrutait lui-même, suivant le système de la cooptation académique. C'était là l'idée de Sieyès: mettre au sommet du régime un corps absolument indépendant, puisqu'il choisissait lui-même ses membres au fur et à mesure des vacances. Pratiquement, il ne pouvait les choisir que sur une liste de trois candidats: un candidat présenté par le Premier Consul, un candidat présenté par le Tribunat, un candidat présenté par le Corps législatif. Son autorité se trouvait donc singulièrement restreinte.

Qui nommait maintenant les membres du Tribunat et du Corps législatif ? C'est ici la grande originalité du système: les membres du Tribunat et les membres du Corps législatif étaient désignés par le Sénat dans les listes de notabilités nationales. Le Sénat était le grand électeur et il avait aussi une grande puissan-

Source : BIU Cujas

ce: lorsqu'un personnage quelconque devenait dangereux, le Sénat l'absorbait. Comment ? Il le nommait sénateur. Il y avait là une menace assez curieuse. Si Bonaparte était devenu dangereux, le Sénat lui aurait fait l'honneur de l'appeler à un siège dans son sein, et Bonaparte se serait trouvé révoqué de sa fonction de Premier Consul.

Voilà la système; on voit la pyramide: à la base, l'ensemble des citoyens, au premier étage, les listes de notabilités communales, au second étage, les listes de notabilités départementales, au sommet, les listes de notabilités nationales, et puis d'en haut le Premier Consul ou le Sénat choisissait les membres des diverses assemblées.

Les collèges électoraux de l'an X.

Ce système des listes de confiance, d'éligibilité et de notabilités fut supprimé d'ailleurs par le sénatus consulte de l'an X, qui créa des collèges électoraux, lesquels avaient cette particularité qu'ils n'élisaient pas, qu'ils présentaient simplement des candidats, parmi lesquels étaient choisis les membres des diverses assemblées.

Nous arrivons ainsi à la Charte du 4 Juin 1814; c'est la charte de la monarchie constitutionnelle, la monarchie restaurée et retrouvée. C'est le frère de Louis XVI, qui s'appelait Comte de Provence, qui monte sur le trône, avec le titre de Louis XVIII et il octroie à ses sujets une charte constitutionnelle.

La Restauration. Louis XVIII.

Bonaparte avait à peu près supprimé la démocratie. Il y avait des collèges électoraux, qui étaient des collèges censitaires, avec des bourgeois riches et des membres de la légion d'honneur. Le peuple en 1814 était fatigué et ne demandait pas du tout la démocratie; il n'y a pas de mouvement démocratique; Louis XVIII arrive, il rassure, car on pense dans quel état d'épouvantable anxiété se trouve la France en 1814 et en 1815, quand il n'y a plus rien, quand il n'y a plus aucun pouvoir, quand l'Empereur de Russie, le roi de Prusse et l'Empereur d'Autriche sont à Paris, à la tête des armées alliées. C'est un des moments de plus grande angoisse de la France . Heureusement arrive ce Louis XVIII, qu'on avait oublié, que personne ne connaissait en France, dont on ignorait même l'origine, et qui monte sur le trône, grâce à ce fait que Paris est occupé et que la France est dans une terrible anxiété.

Louis XVIII n'est pas expert en droit constitutionnel . C'était un très grand roi, un homme de grande culture et de grand esprit, mais il commençait d'être âgé, il était infirme, il ne peut pas faire son entrée dans Paris à cheval, suivant les vieilles traditions françaises, il est obligé d'entrer à Paris en

Source : BIU Cujas

calèche; il ne pouvait pas se tenir debout, il ne pouvait pas mettre de bottes; il avait imaginé des espèces de bottes en velours rouge, avec un gland d'or au côté; là-dessus, il portait une espèce d'uniforme de général, et comme il avait un buste assez beau, quand il était assis, il n'était pas mal. Mais enfin la constitution a été faite par son entourage, et notamment par Beugnot.

Louis XVIII était assez plein de sa dignité de roi de France. Il arrive à Paris, il semble qu'il est un petit personnage, à côté de l'Empereur de Russie, de l'Empereur d'Autriche et du roi de Prusse. Et pourtant chaque fois qu'il a des rapports avec eux, c'est lui qui passe le premier à toutes les portes, parce qu'il sait qu'il appartient à la première famille royale du monde, la famille royale de France, et c'est un titre qu'il ne laisse pas prescrire; il faut lui tenir compte de cela.

Mais il n'était pas expert en droit constitutionnel. On veut lui lire la charte, mais il dit que du moment qu'il assistera le lendemain à la séance, il apprendra ce texte à ce moment-là et que ce sera bien temps. Donc, il n'a pas fait la constitution, il l'a bien inspirée, mais on l'a faite pour lui, d'après ce qu'on devinait de ses désirs.

Le régime électoral de 1814.

Nous avons, avec cette charte, de 1814 à 1830, le règne de l'aristocratie terrienne et de la grande bourgeoisie. Pour être électeur, il fallait, en effet, payer un cens de 300 francs de contributions directes. Pour imaginer ce que sont 300 francs de contributions directes en 1814, il faut se rappeler qu'en 1814 le budget de la France était d'environ 800 millions. En 1826-27, nous arrivons au milliard, et c'est alors que M. Thiers dira: "Saluez ce premier milliard, vous ne le reverrez plus". Mais il faut savoir que, lorsque la France a dépassé le premier milliard, la presse s'est écriée: "Nous sommes gouvernés par des fous! nous courons à l'abîme, etc,.." Aujourd'hui, nous avons un budget de 50 milliards; évidemment, il faut interprêter ce chiffre de 50 milliards d'aujourd'hui, puisque nous avons changé d'unité monétaire; mais enfin le taux de 300 francs, pour être compris, doit être multiplié par 50; il faut donc comprendre que le taux de 300 francs n'appelait à la vie publique qu'un nombre extrêmement restreint de citoyens.

En effet, dans l'ensemble du pays, il y avait 75.000 électeurs. C'était ce que l'on appelait le pays légal. Et il y avait des départements, où il y avait si peu d'électeurs, qu'on était obligé d'appeler les plus imposés après ceux qui payaient 300 frs. Lamartine a été élu député avec moins de 100 voix. Les élections

Source : BIU Cujas

avaient un caractère tout à fait particulier; il n'y avait pas de campagne électorale, il n'y avait pas de réunions publiques; on convoquait les électeurs chez soi, dans son salon, puis on leur parlait.

Il y a quelque chose d'assez curieux à cette époque: c'est la lutte de certains pour se faire imposer; parce que voilà un individu, qui payait 299 frs, d'impôt, et il n'était pas électeur. Or, il y a des maisons, en province, où on a encadré la carte d'électeur du grand père ou de l'arrière grand père: c 'était un titre, on était électeur. Alors on employait des subterfuges, afin de payer un peu plus. Un général en retraite mettait une plaque en marbre à sa porte, portant: "Expert géomètre"; il payait 20 francs de patente, qui faisait qu'il entrait dans la cité politique. C'est ce qui explique la fameuse formule: "J'étais électeur, parce que je payais 300 francs; mais mon âne meurt, je ne paie plus que 295, et je ne suis plus électeur. Par conséquent, ce n'est pas moi qui suis électeur, c'est mon âne".

Le régime électoral, actuellement en vigueur. Observation préliminaire

Nous allons étudier le régime électoral actuellement en vigueur. Tout d'abord une observation préliminaire: où trouvons-nous les textes relatifs à cette réglementation? Il y a là un phénomène assez remarquable, sur lequel on appelle toute l'attention, et au point de vue intérêt général et au point de vue examen, c'est que le droit électoral, à l'heure présente, sous la République, est soumis à deux textes, qui ont été promulgués par Louis-Napoléon-Bonaparte pendant la période dictatoriale de son pouvoir. On rappelle très rapidement les évènements.

La constitution de 1848 avait décidé que le président de la République serait élu au suffrage universel direct. Usant de sa souveraineté, le peuple appelle à la présidence de la République le neveu de Napoléon Ier, fils de Louis, roi de Hollande, et d'Hortense de Beauharnais; d'ailleurs, l'ensemble du public croyait que ce Louis-Napoléon Bonaparte était le fils de Napoléon Ier. A une énorme majorité, Louis-Napoléon Bonaparte est élu président de la République, contre quelques voix à Cavaignac et une pincée de voix à Lamartine. Il est ainsi président de la République, devant une assemblée unique.

Les conflits se multiplient entre ce prince-président et cette assemblée unique, et le conflit éclate le 2 décembre 1851: Louis-Napoléon Bonaparte dissout l'assemblée législative, alors qu'il n'avait pas le droit de la dissoudre, suspend la constitution de 1848, ce qu'il n'avait pas évidemment le droit de faire, et par le même acte du même jour, convoque le peuple français, afin qu'il décide, par oui ou par non,

Source : BIU Cujas

s'il approuve cet acte du 2 Décembre et s'il donne mandat à Louis-Napoléon Bonaparte de faire une constitution sur les cinq bases que Louis Napoléon indique: un président élu pour dix ans, un Sénat, un Conseil d'Etat, un Corps législatif, pas de scrutin de liste, qui fausse l'élection, etc. Cinq points.

Les deux décrets du 2 Février I852

Louis-Napoléon fait cette constitution en vertu du mandat qui lui a été donné par ce que l'on appelle un plébiscite antérieur, c'est-à-dire qu'il y a approbation antérieure du peuple. C'est la constitution du I4 Janvier I852. Dans cette constitution, comme dans la plupart des constitutions, nous avons l'essentiel, les sommets de l'organisation des pouvoirs publics. Il faut cependant procéder à des élections et c'est dans ces conditions que le 2 Février I852, Louis-Napoléon Bonaparte prend deux décrets, l'un qu'il qualifie "organique": cela signifie que, à l'avenir, ce décret ne pourra être modifié que par une loi. Louis-Napoléon Bonaparte a le pouvoir dictatorial, alors il peut dire à son gré: "Aujourd'hui, je fais une loi et tout à l'heure, je vais faire un simple décret." Dans ce décret organique, nous avons les principes fondamentaux du droit électoral, c'est-à-dire la réponse à la question: qui est électeur, qui a la jouissance du droit de vote.

Le même jour, en même temps, Louis-Napoléon Bonaparte promulgue ce que l'on appelle un décret réglementaire, cela signifie qu'à l'avenir ce texte pourra être modifié par un acte équivalent du chef de l'Etat, Empereur ou président de la République. Dans ce décret réglementaire, nous avons toute l'organisation pratique de la liste électorale, du scrutin, c'est-à-dire, des dispositions, en somme secondaires, qui pourront être modifiées par simple décret.

On devine toutes les réflexions que l'on peut faire sur cette coïncidence extraordinaire qu'après plus de 63 ou 64 ans de République on soit soumis, en ce qui concerne le peuple souverain, à un acte dictatorial de Napoléon III. Mais remarquez aussi combien ces deux textes nous servent à apprécier ce que l'on appelle la légitimité du pouvoir. Nous disons: si l'on s'empare du pouvoir, on n'est pas le souverain légitime. Cependant, depuis ces deux décrets, nous vivons, en ce qui concerne le but même de la démocratie, sur les actes pris par un usurpateur. Par conséquent, l'adhésion, tout au moins l'adhésion expresse donnée par le peuple à Napoléon

Source : BIU Cujas

au mois de Décembre I85I, a été considérée comme lui donnant le pouvoir. Et s'il n'y a pas cette adhésion expresse par un referendum, nous pouvons admettre, ce que d'ailleurs faisait Saint Thomas dans sa Somme Théologique, nous pouvons admettre l'adhésion tacite.

Les autres textes concernant le droit de suffrage.

Voilà l'essentiel en ce qui concerne le droit de suffrage. Nous avons encore d'autres textes: c'est la loi du 5 Avril I884 sur les élections municipales, puis la loi du 30 Novemmre I875 sur l'élection des députés, qui dit: Les députés sont élus au suffrage universel. Nous n'avons comme principe constitutionnel que l'universalité du suffrage, et avec l'universalité du suffrage on peut faire toutes sortes de régimes; on pourrait, par exemple, établir le suffrage à deux degrés; on peut établir le scrutin uninominal: un député par arrondissement, ou un scrutin de liste: tous les députés étant élus par le département sur une liste comprenant tous les noms des députés; on peut également établir la représentation proportionnelle, à la place du régime majoritaire. Par conséquent, il y a très peu de chose dans la constitution: la seule idée de l'universalité du suffrage.

Le corps électoral.

Nous allons étudier maintenant ce corps électoral, qui est, en somme, jusqu'ici, la source générale de l'autorité: c'est le corps électoral, qui désigne le parlement: du parlement est issu le ministère, par le parlement est élu le président de la République. Par conséquent le corps électoral est à la base de tout notre régime.

Français qui ne sont pas citoyens.

Cependant M.Barthélemy veut appeler très rapidement l'attention sur une question, au sujet de laquelle on n'insistera pas: à côté des individus, qui font partie du corps électoral, nous avons un ensemble d'individus, qui sont français de nationalité et qui cependant ne sont pas citoyens, c'est-à-dire n'ont pas la participation directe à la gestion des affaires publiques; ce sont les femmes, dans notre législation actuelle, les mineurs de 2I ans, et surtout - on appelle l'attention sur ce point - les indigènes de nos colonies.

Le senatus consulte de I865 dit: L'Algérien est un Français, doté d'un statut spécial. Par conséquent, l'indigène d'Algérie est français de nationalité sans être citoyen, puisqu'il n'élit pas les députés. Au contraire, en vertu du décret Crémieux, de I870, l'israélite algérien est citoyen. De même, tous les indigènes de nos colonies sont français de nationalité sans avoir la citoyenneté française. Il y a là quelque chose d'assez particulier. Evidemment, nous ne pouvons pas appeler les indigènes de nos

Source : BIU Cujas

colonies africaines à statuer sur les destinées de la France; c'est un fait; et nous avons, en outre, les indigènes des protectorats, qui n'ont pas la nationalité française: il y a la nationalité tunisienne, qui est réglementée par le bey de Tunis, et il y a la nationalité marocaine. Enfin il y a les individus qui habitent les pays sous mandats confiés à la France, qui conservent leur nationalité.

Tous ces jours-ci, à propos d'incidents sur lesquels on n'insiste pas, on voit mettre en lumière la complexité formidable de l'empire britannique. Mais l'empire républicain français est également extrêmement complexe. C'est la faute de Napoléon Ier et de Napoléon III, si le mot "empire" évoque l'idée d'un pouvoir personnel. Sous la Révolution, empire signifiait un Etat , et le chant officiel du Premier Empire: "Veillons au salut de l'Empire", était, en réalité, un chant révolutionnaire: Veillons au salut de l'Etat français. On peut donc dire: l'empire républicain français.

On voit combien tout cela est relatif. Lorsque nous disons avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen: "Les hommes naissent et meurent libres et égaux en droit", nous disons une vérité , qui s'applique au territoire continental de la France, à 42 millions de Français, qui s'y entassent, alors que nous avons environ cent millions d'individus soumis à la nationalité française. Il n'y a donc pas la moitié des individus soumis à la domination française, auxquels s'applique ce que l'on dit ici.

L'art. Ier de la loi du 25 Février 1875 ne porte que le principe de l'universalité du suffrage: la Chambre des députés est élue au suffrage universel, dans les conditions fixées par la loi électorale. Par conséquent, la loi électorale jouit d'une très grande latitude. Alors qu'est-ce que c'est que le suffrage universel? C'est le système dans lequel la qualité de citoyen n'est pas attachée à une condition de naissance, à une condition de fortune, ou à une condition de capacité, et ici on hésite sur le troisième point.

Qu'est-ce que le suffrage universel?

Condition de naissance, ce serait l'aristocratie; condition de fortune, ce serait le régime censitaire. La condition de capacité: ici on atteint ou on n'atteint pas l'universalité des suffrages, suivant le degré de capacité, qui est exigé des électeurs. On va revenir sur ces points. Par exemple, dans l'Italie du statut de 1848, il fallait savoir lire et écrire, c'est-à-dire les analphabets (- comme on dit dans le langage constitutionnel -) ne sont pas électeurs. Mais il y a un degré plus élevé,

Source : BIU Cujas

c'est, par exemple, dans l'Egypte actuelle où, pour faire partie des assemblées de la Seconde Chambre, il faut connaître l'arabe littéraire. Il y a deux ans, un personnage qui avait été nommé n'a pas été admis à siéger, parce qu'il connaissait le langage courant, il connaissait l'anglais, il connaissait le français, il ne connaissait pas l'arabe littéraire. Aux Etats-Unis, dans certains Etats particuliers, il y a des conditions extrêmement arbitraires, qui étaient, à l'origine, destinées à empêcher les nègres de voter: dans certains Etats, pour être admis au vote, il faut, non seulement savoir lire, mais en outre comprendre un article de la constitution et c'est le bureau qui reçoit les bulletins qui statue sur ce point; voilà, au fond, ce que l'on appelle, d'une façon un peu prétentieuse, le test d'intelligence.

Jouissance et exercice du droit de suffrage.

On distingue entre la jouissance du droit de suffrage et l'exercice du droit de suffrage. Nous avons là une distinction classique, à laquelle habitueront les études de droit. Par exemple lorsqu'on examinera la condition du mineur, ou la condition de l'interdit, on verra des individus, qui ont la jouissance de leurs droits et qui n'en ont pas l'exercice. On comprend parfaitement qu'un petit enfant au berceau peut être à la tête d'une fortune de plusieurs millions et que cependant il n'ait pas l'exercice des droits qui en découlent.

De même, en ce qui concerne le droit électoral, il y a des conditions de jouissance, et une fois qu'on réunit ces conditions, il faut ensuite accomplir certaines formalités pour avoir l'exercice. Cette formalité, en principe, c'est l'inscription sur une liste électorale.

Conditions de jouissance du droit de vote.

Donc première question; qui est électeur? Jouissance du droit de vote. Il y a des conditions que M. Barthélemy a essayé de rattacher à des idées générales:

Minimum d'attachement à la chose publique: la qualité de Français.

1° - Il faut un certain attachement au pays auquel on appartient, attachement à la chose publique. Ce minimum d'attachement est manifesté par la qualité de français: pour voter, il faut être Français, par naissance ou par naturalisation.

On insiste sur ce point: le naturalisé est immédiatement électeur. M. Barthélemy n'approuve pas cette disposition. Il faut maintenant dix ans pour être avocat, il faut dix ans après la naturalisation pour être fonctionnaire, il faut dix ans pour se présenter à un concours... On ne voit pas pourquoi le naturalisé est immédiatement appelé à choisir les maîtres du pays; il faudrait imposer aux étrangers un stage de civisme. D'ailleurs, on ne peut pas

Source : BIU Cujas

être député avant dix ans de naturalisation. On pourrait dire que les gens qui arrivent ne seront pas électeurs et que leurs fils seront électeurs, ce ne serait pas mauvais.... parce que, tous ces jours-ci, nous allons en recevoir des gens!

En Angleterre, pour être membre de la Chambre des lords, il faut avoir trois générations d'anglais derrière soi, et au contraire, les Anglais sont extrêmement larges en ce qui concerne l'éligibilité à la Chambre des communes. C'est ce qui explique un drame tout à fait incroyable, comme on en trouve dans les romans policiers, ou dans les films de cinéma, c'est le drame de Tribich Lincoln. Tribich était un hongrois, il s'est fait naturaliser anglais, aussitôt, il s'est fait élire membre de la Chambre des communes, sous le nom de Lincoln, et comme c'était pendant la guerre, il ne s'est fait naturaliser que pour trahir l'Angleterre au profit de sa patrie d'origine. Les Anglais l'ont enfermé dans une salle avec un revolver, en espérant qu'il comprendrait, mais il n'a pas compris. On n'a pas voulu faire de scandale, il est parti et il est devenu supérieur d'une communauté religieuse au Thibet. L'Angleterre l'a su. Puis le fils de ce Tribich Lincoln a été saisi par l'Angleterre et condamné à être pendu (non pas parce qu'il était le fils,mais parce qu'il avait commis un crime qui méritait la pendaison.)L'Angleterre a fait savoir paternellement à Tribich, dans son monastère du Thibet que son fils allait être pendu. Il a quitté le Thibet, on l'a arrêté quand on a su qu'il était à Marseille, et on a pendu le fils. Ceci indique qu'il faut un peu faire attention avant d'accueillir dans la communauté d'un pays des étrangers, quand on ne sait pas d'où ils viennent. Par conséquent, idée d'un stage de civisme.

Condition de masculinité

2° - Condition de masculinité: les femmes ne sont pas électrices. Ici on fait remarquer simplement l'évolution: il y a vingt ans, les pays où les femmes votaient étaient considérés comme des curiosités, et aujourd'hui ce sont les pays où les femmes ne votent pas qui sont devenus les curiosités. Par exemple, en Allemagne les femmes votent: "Veux-tu, homme allemand, et toi, femme allemande.... " demande Hitler. En Angleterre, les femmes votent. Aux Etats-Unis, les femmes votent et elles viennent de voter pour Roosevelt ou pour Landon, pour le président des Etats-Unis. Ce sont trois grands pays, où les femmes votent et qui restent de grands pays.

Aujourd'hui, les femmes ne sont pas électrices, en dépit de certaines manifestations traditionnelles. Mademoiselle Louise Weiss a essayé de faire trancher

Source : BIU Cujas

ce conflit par le conseil d'Etat (24 Novembre I934), elle était sûre d'ailleurs du résultat.

Ce qui est important, c'est ceci: les bulletins au nom d'une femme ne comptent pas. Cela peut mener à des résultats tout à fait extraordinaires. Par exemple, nous prenons IO électeurs, il y a 4 voix au nom d'une femme, 1 voix au nom d'un homme et 5 voix au nom d'un autre candidat; 5 voix, ce n'est pas la moitié plus un, par conséquent celui qui a 5 voix ne devrait pas être proclamé, puisqu'il y a IO électeurs. Mais s'il y a 4 bulletins au nom d'une femme, ces 4 bulletins ne comptent pas dans le calcul des suffrages exprimés; par conséquent, il y a seulement 6 suffrages exprimés, donc avec 4 voix, on est élu. Au lieu de IO, il n'y a qu'à dire IO.000, IOO.000... (Cf. décision du Conseil d'Etat du 28 Février I930).

Condition d'aptitude intellectuelle.

Nous avons une condition d'aptitude intellectuelle, et on va voir que cette condition est bien loin de porter atteinte à l'universalité du suffrage. La condition d'aptitude intellectuelle comprend d'abord la condition de maturité d'esprit: il faut la majorité indiquée par la loi électorale, cette majorité étant actuellement 2I ans.

Est-ce que cette date est bien fixée? Non, elle n'est pas bien fixée, tant qu'il y a un service militaire obligatoire, au cours duquel les jeunes gens, qui font le service militaire, ne peuvent pas voter. Fixer la majorité à 2I ans, cela établit un privilège au profit de ceux qui ne font pas le service militaire; il serait donc juste de dire: on vote à l'âge normal, où s'achève le service militaire. Voilà l'idée.

Maintenant, il faut voir les tendances générales, qui inspirent la législation électorale au moment où elle détermine la majorité pour le vote. Les législations avancées, les législations démocratiques appellent les très jeunes gens, par exemple I8 ans; au contraire, les législations conservatrices n'appellent les hommes que lorsqu'ils ont atteint plus ou moins largement la maturité, par exemple 25 ans: c'est l'âge de la Constituante, c'est l'âge de la Monarchie de Juillet. Il suffit simplement d'avoir cette idée.

Il y a une autre idée, qui se rattache à cette condition d'aptitude intellectuelle: c'est un minimum d'intelligence: Est-ce que les idiots votent? Oui, ils votent. Est-ce que les gâteux votent? est-ce que les aliénés votent? Oui, ils votent. L'individu notoirement imbécile vote; nous avons là-dessus un arrêt de la Cour de Cassation (I4 Avril I9IO).

Source : BIU Cujas

A Paris, cela n'apparaît pas, on ne connaît pas le public, mais dans une ville de province, on le voit. Il y a dans la plupart des villes ce qu'on appelle dans le Midi un "innocent", un individu qui ne comprend rien à rien: est-ce qu'il vote? oui, il vote. Un juge de paix avait dit; "Non,cet individu est complètement idiot, notoirement, incontestablement", et il avait refusé de l'inscrire sur la liste électorale; la Cour de Cassation a dit: "l'idiot vote". Il y a des individus incapables de glisser un bulletin dans l'urne, non seulement l'idiot de naissance, mais l'homme atteint de paralysie générale: le père, le frère, un ami leur tiennent la main pour qu'ils mettent leur bulletin dans l'urne et ils votent. Il y a dans chaque élection, sur un million d'électeurs, une dizaine d'individus qui ne savent pas ce qu'ils font.

Seulement, ce qu'il faut comprendre, c'est que nous ne pouvons pas permettre à une juridiction quelconque de décider: " Tu es trop bête pour voter", parce que c'est essentiellement le domaine dans lequel interviendrait la passion politique: qui peut voter? qui ne peut pas voter? On a vu de vieux paysans, qui ne savaient , ni lire, ni écrire, parce qu'on ne leur avait pas appris et qui avaient beaucoup plus de sagesse dans leur tête qu'un homme qui savait lire ou écrire, ou même qu'un membre de l'Institut. Par conséquent, l'appréciation de l'intelligence pour le vote est extrêmement difficile et nous ne devons la confier à aucune juridiction. Il n'y a pas de juridiction assez indépendante pour cela; nous sommes obligés de laisser voter tous ces incapables, même les individus notoirement imbéciles, dégénérés, etc. D'autant mieux que les infirmes peuvent se faire assister pour le vote; alors ce sont des infirmes du cerveau.

Ceux qui sont écartés du vote

Qui allons-nous écarter du vote? Ceux qui, en dehors de toute préoccupation électorale,auront été considérés comme n'ayant pas leur bon sens, et pratiquement ce sont les interdits: ne peuvent pas voter les interdits. Qu'est-ce qu'un interdit? C'est celui qui a été déclaré tel à la suite d'une procédure, qu'on étudiera au cours de droit civil, la procédure de l'interdiction. Lorsqu'un individu se trouve, aux termes du code civil, dans un état habituel d'imbécilité, de démence ou de fureur, il peut être, par décision du tribunal civil, privé de la gestion de son patrimoine. Celui qui est frappé d'interdiction est assimilé à un mineur, c'est-à-dire qu'il sera représenté par le tuteur. Pourquoi un individu est-il

Source : BIU Cujas

ainsi privé de la gestion de son patrimoine? Parce qu'il le dissipe. Qui peut avoir intérêt à introduire une demande d'interdiction ? Ses héritiers. Par conséquent, on voit tout de suite que la procédure de l'interdiction est une procédure essentiellement bourgeoise; l'interdiction n'existe que dans les classes bourgeoises. Dans la classe ouvrière, il n'y a pas de patrimoine à sauvegarder et, dans les classes paysannes, lorsqu'un vieux devient un peu vieux, on le colle dans un coin, sur la boîte à sel, au coin du feu, il ne bouge pas, par conséquent, il ne risque pas de compromettre le patrimoine. On veut indiquer par là que la privation du droit de vote, par suite de l'interdiction, a très peu d'importance: il y a chaque année, pour l'ensemble de la France, environ 400 demandes d'interdiction. C'est donc une chose tout à fait peu importante au point de vue pratique.

Les prodigues ou faibles d'esprit.

Au cours de la procédure d'interdiction, on peut s'apercevoir que l'individu n'est pas complètement privé d'esprit, mais qu'il est faible d'esprit, ou prodigue. L'individu faible d'esprit ou prodigue peut être frappé de ce que l'on appelle quelquefois la demi interdiction, qui consiste à faire assister le prodigue ou le faible d'esprit d'un conseil judiciaire. (Et ici, il ne faut pas tomber dans le piège trop classique: depuis le code civil on demande aux étudiants: De combien de membres se compose le conseil judiciaire? Le conseil judiciaire c'est un individu, ce n'est qu'un individu, ce n'est pas comme un conseil de famille, c'est un individu, sans l'assistance duquel le prodigue ou faible d'esprit ne peut faire aucun acte de disposition de son patrimoine; il ne peut pas vendre, il ne peut pas hypothéquer , il ne peut pas emprunter, etc, sans l'assistance de ce personnage unique qu'on appelle le conseil judiciaire.)

Les faibles d'esprit votent, ils ne sont pas privés du droit électoral, ils peuvent être élus à la Chambre des députés. En France, en principe, lorsqu'on est électeur, on est éligible, c'est l'universalité de l'éligibilité. En Angleterre, ce n'est pas tout à fait cela: lorsqu'il y a à la Chambre des communes un individu notoirement fou, s'applique ce que l'on appelle le lunatic's act, tandis qu'en France, on doit les garder. Evidemment, lorsqu'ils se livrent simplement à des excentricités, cela porte seulement atteinte au prestige électoral. Mais il y a quelques années, un député, de grande et honorable famille, est monté à la tribune, a posé un révolver à côté de lui et a dit: " Et maintenant attention à qui m' interrompera !" Celui-là devait rester député, parce-

Source : BIU Cujas

que sa famille ne l'avait pas fait interdire.

Mais les faibles d'esprit ne peuvent pas être conseillers municipaux, parce que la loi municipale a pensé à exclure les faibles d'esprit et qu'on pensait, en I884, qu'un faible d'esprit ne serait jamais nommé à la Chambre des Députés, que le suffrage universel saurait choisir.

On fait remarquer aussi - c'est un incident du 8 Décembre I936 - que les faibles d'esprit ne peuvent pas être membres d'un jury criminel: un jury était constitué, la procédure commence, l'accusé va être jugé et on s'aperçoit que le président du jury est faible d'esprit, doté d'un conseil judiciaire; alors il a fallu tout recommencer. Cela veut dire qu'il faudrait faire attention aux conditions de recrutement du jury criminel.

Mais il y a dans nos établissements d'aliénés environ I00.000 internés, et cela ne suffit pas, puisque le ministre de la Santé publique demande la création de 30.000 lits nouveaux dans les asiles d'aliénés; par conséquent, les aliénés vont être soumis à une condition spéciale, puisque la folie, au point de vue électoral, ne peut être constatée officiellement que par un jugement d'interdiction.

Il n'est donc pas nécessaire de présenter d'autres conditions d'aptitude intellectuelle que cette condition négative: n'être pas frappé par le tribunal civil d'un jugement d'interdiction. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire. C'est assez curieux, parce que, tout de même, il faudrait savoir ce qu'il y a sur le bulletin, et on a vu des gens, qui étaient absolument incapables de dire ce qu'il y avait sur le bulletin, qu'on leur faisait mettre dans l'urne.

Condition d'aptitude morale

3° - Condition d'aptitude morale: il faut être moralement digne, mais cette condition est négative. Comme en ce qui concerne la condition de capacité intellectuelle, l'incapacité morale doit résulter d'une décision du pouvoir judiciaire, prise en dehors de toute préoccupation électorale. L'indignité doit résulter pratiquement d'une condamnation. Il faut donc n'avoir pas été frappé par un jugement impliquant l'indignité. Quels sont ces jugements?

Les jugements impliquant l'indignité.

D'abord il ne faut pas être failli. Qu'est-ce que la faillite? C'est une procédure , qui tend à frapper le commerçant, qui ne paie pas ses dettes. De tout temps, la faillite a été très sévèrement jugée par le législateur, à raison de ses conséquences économiques. Par exemple, si une faillite se produit dans

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Source : BIU Cujas
W

une banque, c'est dans toute la région où la banque est intéressée que les faillites se produisent successivement, puisque les commerçants, qui avaient leurs ressources dans la banque, se voient à leur tour hors d'état de payer leurs dettes. De même, si un commerçant a une grosse dette envers une autre maison, cette maison n'étant pas payée, à son tour ne paiera pas ses fournisseurs et donc fera faillite.

La faillite est donc durement frappée dans la plupart des législations. Mais dans les législations démocratiques, on considère que la faillite est entachée de caractère censitaire, c'est-à-dire qu'on frappe un individu, parce qu'il n'a pas pu payer; s'il avait eu de l'argent, vous ne l'auriez pas frappé.

Aussi le décret organique du 2 Février I852, art. I4, déclarait-il que le failli était privé du droit de vote pendant dix ans; maintenant, depuis le 23 Mars I908, c'est seulement trois ans. Or, comme les élections pour le conseil municipal n'ont lieu que tous les six ans, pour le conseil général tous les six ans, pour la chambre des députés tous les quatre ans, il peut en résulter que si la faillite est déclarée au lendemain d'une élection législative, l'incapacité résultant de la faillite ne joue jamais. Par conséquent, indulgence de la législation démocratique à l'égard des faillis.

En outre, la loi du 4 mars I889 a créé la liquidation judiciaire; c'est une faillite sans déchéance, au profit des commerçants malheureux et de bonne foi. On devine qu'il y a de moins en moins de faillites et de plus en plus de liquidations judiciaires.

2° - Il faut ne pas être officier ministériel destitué. Si un officier ministériel, notaire, avoué, huissier, greffier, commissaire priseur est destitué par décision du tribunal civil, il peut être, par cette même décision, privé du droit électoral. Par exemple, un notaire s'en va, quitte son étude pendant deux mois, trois mois, quatre mois; il ne revient plus; les citoyens arrivent, ils ne peuvent pas faire faire leurs actes notariés; dans ces conditions, le tribunal peut: 1° le destituer, et 2°, prononcer son exclusion du corps électoral. Mais il ne prononce l'exclusion du corps électoral que si le notaire a fait quelque chose contraire à la délicatesse; s'il s'est simplement absenté, on peut être plus indulgent.

Il faut enfin, et c'est là l'essentiel, n'avoir pas été frappé de certaines condamnations pénales. Quelles sont ces condamnations? Il faut aller les chercher dans le décret organique du 2 Février I852, mais on va donner ici quelques idées générales.

I° - Quelles condamnations doivent priver du

Source : BIU Cujas

droit de vote? Evidemment, il faut observer un juste milieu. Si nous sommes extrêmement sévères, nous portons atteinte à l'universalité du suffrage. Si, au contraire, nous sommes trop larges, nous laissons dans le corps électoral des individus, que nous ne devrions pas y trouver. Par conséquent, il faut tenir une juste mesure.

2° - Qui, du juge ou du législateur, doit décider qu'un individu est privé du droit de vote? En principe, il ne faut pas laisser trop de pouvoir au juge; il faut dire: telle condamnation privera du droit de vote, et telle autre n'en privera pas.

Quelle sera la durée de l'indignité? Ici deux systèmes: ou bien l'indignité sera perpétuelle, ou bien elle sera temporaire et, dans le cas où elle est temporaire, elle ne durera pas plus de cinq ans.

On fait remarquer que la loi dite Bérenger, ou loi de sursis, dispense de l'exécution matérielle de la peine, à condition que pendant une durée de cinq ans le délinquant primaire ne commette pas une nouvelle infraction. Mais pendant cette durée, toutes les incapacités résultant de la condamnation existent; par conséquent, si la condamnation prive du droit de vote, alors même que l'individu ne fait pas sa prison, il est déchu, il est incapable, il n'est pas électeur. N'étant pas électeur, il n'est pas éligible, et n'étant plus éligible, s'il est déjà député, il doit être déchu. Nous avons eu, au cours de la dernière législature, un député, qui a été condamné pour escroquerie à la prison avec sursis; il aurait dû être déchu, la Chambre aurait dû prononcer sa déchéance et l'exclure malgré le sursis. Naturellement, comme il arrive très souvent, on a préféré attendre le renouvellement général; on a laissé dormir l'affaire et notre député n'a pas été réélu, un point c'est tout. Par conséquent, on dit: dispense de l'exécution matérielle de la peine, mais ne dispense pas des incapacités pendant cinq ans.

Voici les règles générales, qui sont comprises dans ce décret réglementaire de I852: première règle: toute condamnation pour crime prive du droit de vote. On apprendra au cours de droit criminel ce que c'est qu'un crime, ce n'est pas très facile: le crime est l'infraction qui est punie d'une peine criminelle; le délit est l'infraction qui est puni d'une peine correctionnelle; par conséquent ce qui prive du droit de vote, c'est la condamnation à une peine criminelle, et la privation du droit de vote existe, que l'on se trouve en présence d'un crime de droit commun ou d'un crime politique.

Source : BIU Cujas

I° - Sont privés du droit de vote tous ceux qui sont frappés d'une peine criminelle, tous ceux qui ont commis un crime. Même le condamné à mort est privé du droit de vote, cela a un intérêt parce que s'il est gracié, il sera tout de même privé du droit de vote. Mais il ne faut pas distinguer entre les crimes commis pour un motif déshonorant, notamment le crime de cupidité: assassiner pour voler, ou, au contraire, le crime commis dans un esprit généreux et désintéressé, comme le crime politique. Le crime politique prive tout de même celui qui est condamné du droit de vote.

Seconde règle: aucune condamnation pour contravention n'entraîne d'incapacité électorale; la contravention ne dénote aucune immoralité. Par exemple la lumière de votre automobile s'éteint, on ne va pas pour cela vous priver, même un seul jour, du droit de vote. D'autre part, la contravention ne suppose aucune intention mauvaise, même si vous prouvez que vous avez fait tout ce que vous avez pu, vous êtes condamné.

Enfin, 3ème ordre de considérations: ce sont les condamnations pour délits, c'est-à-dire les condamnations qui sont prononcées par le tribunal correctionnel. Ici, il y a quelques idées assez complexes. Notamment une condamnation pour délit n'entraîne pas nécessairement une incapacité électorale; l'incapacité électorale n'est attachée qu'à une peine privative de liberté. Il est important de savoir, par exemple, qu'une condamnation à une amende, c'est-à-dire à une peine pécuniaire, la condamnation à verser au Trésor une certaine somme, n'entraîne jamais d'incapacité électorale.

Est-ce que toutes les peines privatives de liberté entraînent incapacité électorale? Non, il y a encore des nuances.

I° - Il y a des délits, qui sont frappés sévèrement et qui, cependant, ne sont pas considérés comme déshonorant celui qui les a commis. Si on veut, sans faire l'apologie du désordre, car Napoléon III lui-même faisait cette distinction: la rébellion aux agents de la force publique est punie, mais il est entendu que celui qui s'est rebellé n'est pas déshonoré par le fait même; par conséquent, une condamnation pour rébellion aux agents de la force publique, même une condamnation assez forte, n'entraînera pas nécessairement l'incapacité. Il faudra - et c'est ici que les choses se compliquent, - il faudra une condamnation grave, par exemple, ce sera une condamnation à plus de trois mois.

Au contraire, il y a des délits qui sont par eux-mêmes déshonorants, comme le délit d'escroquerie, le délit de vol, etc...etc.. qui, quelle que soit

Source : BIU Cujas

l'importance de la condamnation privative de liberté qui a été prononcée, entraîneront la privation du droit de vote.

Et enfin, dernière complication, la condamnation entraîne privation temporaire - cinq ans - ou perpétuelle, c'est-à-dire pour toute la vie, avec les restrictions qui vont être indiquées plus loin.

Voilà donc les lignes générales et le professeur demande aux étudiants de ne pas essayer d'en savoir davantage. C'est assez de connaître les complexités; si on veut savoir quels sont ces délits, on prend le texte du 2 Février 1852, puis on va au Code pénal et on voit de quels délits il s'agit.

Comme on l'a indiqué, la condamnation à un délit privant du droit de vote prive de ce droit de vote même si le sursis de la loi Bérenger a été accordé (art. 2 de la loi du 26 Mars 1891). La suspension de la peine ne comprend pas le paiement des frais du procès et des dommages-intérêts. Elle ne comprend pas non plus les peines accessoires et les incapacités résultant de la condamnation. Par conséquent, pendant cinq ans, l'individu qui a été condamné à une peine déshonorante, avec application de la loi de sursis, est privé du droit de vote et il recouvre le droit de vote à l'expiration des cinq ans.

On insiste sur cette idée, parce que lorsque les étudiants commenceront leur stage d'avocats, la loi de sursis jouera un grand rôle dans leurs préoccupations; on les désignera d'office pour aller défendre quelques citoyens devant le tribunal correctionnel et tous leurs efforts tendront à obtenir à ceux-ci l'application de la loi de sursis.

Les incapacités, même perpétuelles, disparaissent par l'amnistie; elles disparaissent par l'expiration du sursis de cinq ans de la loi Bérenger, elles ne disparaissent pas par l'effet de la grâce accordée par le président de la République. Il faut noter ce point; on étudiera dans la suite, d'une manière plus approfondie, la grâce et l'amnistie.

L'évolution du mouvement démocratique vers l'indulgence

La législation française apparaît donc, au premier abord, assez rigoureuse en ce qui concerne la privation du droit de vote, à suite de déchéances judiciaires. Mais l'évolution du droit pénal a atténué ces rigueurs, sans que l'on s'en soit aperçu directement du côté du droit constitutionnel. En effet, la démocratie est indulgente et la législation pénale démocratique évolue perpétuellement du côté de l'indulgence. Les étudiants n'ont certainement pas lu, mais ils liront certainement dans la suite un des chefs d'oeuvre de Stendhal, le roman: "Le rouge et

Source : BIU Cujas

le noir ". Ce roman est inspiré par un fait divers judiciaire, qui s'est déroulé devant une cour d'assises françaises. C'est un jeune homme qui a tiré un coup de pistolet sur une dame dans une église et l'a manquée. Cet attentat est suivi de la décapitation de l'auteur de l'attentat, dans la réalité, tandis qu'aujourd'hui il serait renvoyé avec les félicitations du jury, et des réserves sur sa maladresse. Ce fait indique l'évolution vers l'indulgence du mouvement démocratique.

Toutes ces déchéances, dont on vient de parler sont atténuées, en effet, par diverses institutions.

Institutions qui atténuent les déchéances résultant des condamnations pénales. Les amnisties.

1° - Les amnisties: l'amnistie qui efface les faits contenant infraction à la loi pénale, au point que ces faits sont considérés juridiquement comme n'ayant jamais existé, ne peut être accordée que par une loi. Le mot amnistie vient du grec et veut dire oubli, oubli total. Toutes les infractions amnistiées permettent à celui qui les a commises de reprendre l'exercice du droit de vote.

Les amnisties, comme on aura à l'indiquer, sont de plus en plus fréquentes. Au lendemain de chaque élection générale, au lendemain de tous les grands troubles sociaux, intervient une loi d'amnistie, qui efface les infractions à la loi pénale, et qui fait rentrer dans la vie publique une grande quantité de délinquants. Les partis, qui réclament l'amnistie supposent ainsi récupérer des électeurs. Il y a ce que l'on appelle la démagogie du pardon.

La réhabilitation.

Mais, en outre, on signale les effets de la réhabilitation, réhabilitation qui est rendue de plus en plus facile par une série de quatre lois récentes: réhabilitation judiciaire, qui suppose tout de même une initiative de l'individu; - réhabilitation par le délai de cinq ans de la loi Bérenger; - et enfin réhabilitation par l'expiration d'un délai après une condamnation, si dans ce délai aucune nouvelle condamnation n'a été prononcée: 10 ans, 15 ans, 20 ans au maximum. On a beau avoir commis n'importe quel crime, si on reste vingt ans sans avoir commis un nouveau crime, on rentre dans la vie civile et on recouvre le droit électoral.

Ceci est apparu, il y a deux ans dans un village du département du Doubs. Un individu avait commis, alors qu'il était jeune, un crime grave, qui l'avait fait condamner aux travaux forcés à temps, et il était rentré dans son village, tenu complètement en marge des honnêtes gens. Quand un jour, vingt ans se sont écoulés depuis sa condamnation, il a demandé à la mairie à être inscrit sur la liste électorale, le maire

Source : BIU Cujas

lui a dit: "Tu es un forçat, tu ne peux pas être inscrit". Mais la Cour de Cassation a décidé qu'il était réhabilité et qu'il devait être inscrit, malgré la résistance du maire, malgré la résistance du juge de paix: la loi est formelle. C'est scandaleux. Quel intérêt y a-t-il à faire voter ces individus? Il n'y a aucune espèce d'intérêt.

Pas d'exclusion pour infirmité physique ou intellectuelle.

Voilà donc les conditions de jouissance du droit de vote, et on doit indiquer qu'il n'y en a pas d'autres. Pas d'exclusion pour infirmité physique: les aveugles, les paralytiques généraux, les ramollis complets conservent le droit de vote et il en est de même pour toute incapacité intellectuelle, qui n'est pas constatée par un jugement d'interdiction.

Pas d'exclusion des assistés.

Mais, 2°, ceci est plus important au point de vue social, aucune exclusion des assistés, de ceux qui vivent exclusivement de la charité privée ou de l'assistance publique. La constitution montagnarde de 1793 exigeait cependant que celui qui prétendait exercer les droits de citoyen vive de ses revenus ou de son travail. Cela excluait la charité publique ou privée.

C'est une question grave, car l'assisté est ou bien prodigue: il a tout dépensé, ou bien dépendant: il dépend de celui qui le paie; il est irresponsable, puisque tous les impôts qu'il va voter, il ne les paiera pas. Il y a quelque chose, qui est particulièrement impressionnant: c'est le vote des assistés hospitalisés. Les gâteux, les vieillards votent. Si on considère un chef-lieu de canton de province, où il y a une douzaine d'hospitalisés, on les fait venir, c'est un scandale, mais il est rare qu'on soit élu ou battu à une douzaine de voix. Mais si on considère certaines banlieues de la région parisienne, où l'administration installe à grands frais un asile, où on met 2.000 ou 3.000 gâteux, ce sont ces gâteux, qui administrent la commune. Jusqu'ici ces gâteux n'ont pas élu un certain nombre d'entre eux pour siéger au conseil municipal et être maire de la commune, mais cela viendra.

Ce sont là des sujets un peu comiques, mais aussi extrêmement pénibles et qui soulèvent tout de même des problèmes graves au point de vue fiscal et social. Les dépenses communales sont couvertes par des centimes additionnels aux impôts payés à l'Etat, et ces impôts payés à l'Etat sont dûs: 1° par les propriétaires: impôt foncier sur les propriétés bâties ou non bâties; 2° par les électeurs d'une certaine importance: impôt personnel mobilier, et 3° patente: professions libérales, avocats, médecins, commerçants et industriels.

Source : BIU Cujas

Or il y a une série de communes, dans la banlieue parisienne, où les imposables forment une minorité et où le conseil municipal représente exclusivement ceux qui ne paient pas d'impôts. On voit la conséquence: c'est que le conseil municipal est généreux avec l'argent qui est, non seulement payé par les autres, mais par les autres qui ne l'élisent pas. C'est un problème grave; c'est pour cela qu'il y a de temps en temps dans la commune la grève des volets clos: les commerçants ferment leurs magasins.

Un haut fonctionnaire des Postes était allé trouver le maire d'une grande ville de la banlieue parisienne pour l'entretenir de la construction d'un palais postal, et le haut fonctionnaire du ministère demandait au maire: "Combien la commune donnera-t-elle?" et le maire a répondu:"Mais tout ce que vous voudrez, ceux qui m'élisent ne sont pas ceux qui paient." Nous allons vers un régime censitaire à rebours, c'est-à-dire que pour être les maîtres du pays, il suffira de ne plus payer d'impôts, on fera payer les autres; c'est ce que l'on appelle la fiscalité démocratique.

Et on pense à la formule que Robespierre, prévoyant cet état de choses, avait fait insérer dans la constitution montagnarde: Nul n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques - c'est-à-dire: Vous devez payer, afin de sentir dans une certaine mesure la répercussion sur vous-même de toutes les imprudences commises par les pouvoirs publics.

Exercice du droit électoral.

Exercice du droit électoral.

C'est ce que l'on appelle, d'une façon générale, le scrutin. La législation du scrutin est comprise dans une série de textes qu'on va énumérer, et auxquels on ne fera pas d'autre renvoi: les deux décrets du 2 Février 1852, la loi du 7 Juillet 1875 sur l'électorat municipal, la loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés, la loi municipale du 5 Avril 1884, loi du 29 Juillet 1913, loi du 31 Mars 1914, loi du 16 janvier 1919. Par conséquent, on le voit, une législation essentiellement parcellaire. Nous n'avons pas de code électoral officiel.

Quelles sont donc les conditions d'exercice de ce droit électoral, dont on vient d'étudier les conditions de jouissance ? 1°, Il faut être inscrit sur la liste électorale; et 2°, même si l'on est inscrit, il ne faut pas se trouver dans certaines situations de fait, qui seront indiquées, n'être pas militaire; et n'être pas aliéné interné.

Source : BIU Cujas

L'inscription sur la liste électorale.

I° - Principe de l'inscription.

L'inscription sur la liste électorale. Preuve du droit de voter.

1° - Pourquoi faut-il être inscrit sur une liste? Parce qu'il est nécessaire pratiquement que la preuve de la jouissance du droit électoral soit faite à l'avance. Il ne faut pas attendre le jour du scrutin, quand les électeurs se précipitent par centaines ou par milliers devant le bureau de vote pour dire: "Je suis Un tel, je n'ai pas subi de condamnation, de déchéance, je ne suis pas interdit, par conséquent, je vais voter. " On comprend dans quelles conditions se trouverait le bureau de vote; ce serait l'arbitraire le plus complet. Il faut donc une préparation à l'avance de la preuve du droit à voter. On fait cette preuve au moment de l'inscription sur la liste.

2° - Unité d'électorat et unité de liste.

Unité d'électorat et unité de liste.

Il n'y a aujourd'hui qu'une seule liste électorale, qui sert pour toutes les élections, que ce soient les élections au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil général, à la Chambre des députés. C'est un principe, qui semble aller de soi, parce que les choses sont telles. Cependant, sous la Monarchie de Juillet, par exemple, nous voyons une liste pour l'électorat municipal, une liste pour l'électorat au conseil général, une liste pour l'électorat à la Chambre, et plus récemment encore, de I874 à I884,il y avait deux listes électorales: une liste politique, où étaient inscrits les électeurs pour la Chambre des Députés et une liste municipale. Et, chose extraordinaire , il en résultait que l'électorat municipal était plus difficile à obtenir que l'électorat politique.

Quelle était la préoccupation fondamentale? Il s'agissait de conserver aux élections municipales leur caractère administratif: on voulait que les élections municipales ne fussent pas faites sur des programmes politiques. Par conséquent, on disait: "Vous arrivez dans une commune, vous y avez votre domicile, vous êtes inscrit, ou bien vous avez une résidence de six mois, ou vous êtes inscrit au rôle des contributions, cela ne prouve pas que vous connaissiez les questions purement municipales. Vous arrivez il y a trois jours, puis vous prétendez savoir ce qu'il faut faire sur les jours de foires et marchés, sur l'éclairage des rues, sur l'emplacement du marché à la volaille ou du marché aux boeufs... Non, ce n'est qu'au bout

d'un certain temps que l'on connaît les questions municipales."

Au contraire, la tendance à rendre plus facile l'électorat municipal que l'électorat politique est aujourd'hui fréquente et, notamment, en ce qui concerne le suffrage des femmes, certains ont voulu que les femmes commençassent par l'électorat municipal. Mais maintenant que nous avons des femmes ministres, cette distinction serait évidemment tout à fait déplacée.

Permanence de la liste.

3° - Permanence de la liste.

Il y a une liste électorale toujours prête, même si on ne voit pas d'élection à l'horizon, parce qu'on ne sait pas s'il n'y aura pas d'élections. Il peut y avoir une élection par suite du décès du titulaire d'un poste électif; il peut aussi y avoir dissolution du conseil municipal, du conseil général, de la Chambre, par conséquent la liste électorale est permanente ce qui permet aussi la sincérité de la composition de cette liste.

Sous la Restauration, il n'y avait pas permanence de la liste électorale (il n'y avait que 75.000 électeurs pour l'ensemble du pays); la loi disait simplement que la liste devait être affichée la veille du scrutin. Or la veille, c'est à huit heures du soir, ou à 11 heures du soir. Puis, il n'y avait aucune règle pour l'affichage, de sorte que, dans les débats sur la vérification des élections, on voit souvent cette plainte que les préfets font afficher la liste à 8 heures du soir, dans une écriture extrêmement fine et très haut, afin que personne ne puisse la lire. Nous avons, avertis par l'expérience, modifié toutes ces règles.

4° - Périodicité de la révision.

Périodicité de la révision de la liste.

La liste électorale est revisée chaque année, alors même qu'il n'y a aucune élection à l'horizon, parce qu'il peut y en avoir. Elle est revisée au début de l'année. M.Barthélémy va indiquer, d'une façon très générale, la procédure de cette révision.

Procédure de cette révision. La commission de révision.

Il y a d'abord une commission de révision, composée du maire, d'un délégué du préfet, d'un délégué du conseil municipal. Cette commission opère sur la liste électorale les modifications qu'elle croit devoir apporter d'autorité. Ce sont les bureaux qui préparent le travail, surtout dans des villes comme Paris ou dans de grandes villes, mais enfin c'est la commission de revision, qui prend les décisions.

Source : BIU Cujas

Cette commission travaille du Ier au IO Janvier. La décision de cette commission est importante, parce que, s'il n'y a pas de réclamation, elle vaudra jusqu'à l'année suivante. D'autre part, il faut que celui qui réclame fasse la preuve du bien fondé de sa réclamation.

Cette liste - et observez cette règle et sa portée - cette liste est déposée à la mairie avant le 15 Janvier et le public peut en prendre connaissance. On souligne cette formule: avant le 15 Janvier, parce que le dépôt de la liste fait courir un délai de 20 jours, pendant lequel on peut réclamer contre cette liste.

La commission municipale

La réclamation est portée devant une commission, que l'on appelle la commission municipale. qui est composée de la précédente: maire, délégué du préfet, délégué du conseil municipal, et de deux délégués du conseil municipal. On l'appelle "municipale", parce-qu'elle comprend le maire, trois délégués du conseil municipal, un seul délégué du préfet.

Cette commission fait son travail, prend des décisions, et, à l'expiration du délai de 20 jours à partir du dépôt, on peut porter une réclamation devant le juge de paix, et voici ce qu'on veut indiquer: les journaux, chaque année, publient la même note: "Attention, vous avez jusqu'au 4 Février pour réclamer". On a jusqu'au 4 Février, si la commission dépose sa liste le 14 Janvier (avant le 15 Janvier), mais si la commission dépose sa liste le IO Janvier, le délai de 20 jours expire le ler février. De sorte que c'est presque devenu une fraude: la commission dépose sa liste le 11 et les retardataires, tous ceux qui veulent profiter des premiers jours de février, ne peuvent plus déposer leurs réclamations. Le 4 février, ce n'est pas une date légale, c'est 20 jours après le dépôt qui peut se faire du IO au I5 janvier.

Les réclamations devant le juge de paix.

Comment réclame-t-on devant le juge de paix? Il faut que tout cela soit le plus simple possible. Il y a un registre à la mairie, on signe sur le registre, cela se fait sans frais, on est informé gratuitement que l'affaire viendra tel jour, qu'on peut présenter ses observations, etc.

Le juge de paix rend une décision définitive, mais susceptible d'un pourvoi en cassation. La décision est définitive, en ce sens que les constatations de fait, qui fondent la décision du juge de paix, sont souveraines et que personne n'y peut plus revenir. Est-ce que vous avez une résidence de six mois ? Quel jour êtes-vous arrivé pour faire partir ce délai de six mois ? Est-ce que le lendemain même vous

Source : BIU Cujas

n'êtes pas reparti pour une autre ville ? Est-ce que vraiment vous avez eu une résidence à peu près ininterrompue de six mois ? Voilà les questions sur lesquelles statuera définitivement le juge de paix.

Le pourvoi en cassation pour violation de la loi.

Mais le juge de paix peut violer la loi, comme nous en trouverons de nombreux exemples. Alors les violations de la loi sont portées devant la cour de cassation, chambre des Requêtes. Il y a à la cour de cassation trois chambres: la chambre criminelle: les procès en matière répressive sont portés directement devant la chambre criminelle, qui statue. Lorsqu'il s'agit de recours en matière civile, il y a une espèce d'examen préalable par une chambre, que l'on appelle la chambre des requêtes. Si la Chambre des requêtes rejette le recours, c'est fini. Si la Chambre des Requêtes admet le recours, c'est alors la Chambre civile, qui statuera définitivement. La Chambre des requêtes ne statue définitivement que lorsqu'elle rejette. Au contraire, en matière électorale, c'est la chambre des requêtes qui statue définitivement.

Elle doit statuer dans les trois jours. Elle n'observe pas la loi sur ce point. Il y a une quantité de délais, qui sont imposés à la magistrature pour statuer et la magistrature ne les observe pas. Par exemple, en matière de diffamation, en matière de délits de presse, surtout dans la période électorale, la magistrature est invitée impérativement par la loi à statuer immédiatement. Elle ne statue pas.

Que fait la Cour de cassation ? La cour de cassation casse, comme son nom l'indique, mais elle ne prend pas de décision. Par conséquent, si la cour de cassation casse une décision du juge de paix, elle renvoie devant un autre juge de paix. Quand la cour de cassation casse une décision d'une juridiction, elle renvoie devant une juridiction du même ordre: si c'est un tribunal, elle renvoie devant un autre tribunal, si c'est une cour d'appel, elle renvoie devant une autre cour d'appel; c'est ce que l'on appelle la juridiction de renvoi, la juridiction qui a statué sur le renvoi.

Voilà la procédure. Tout doit être fini le 31 mars, sauf que, après le 31 mars, si le maire ne peut ajouter personne, il a cependant le devoir de rayer: 1° les morts; 2° ceux qui ont été privés du droit de vote par une décision judiciaire, mais à la condition que la décision judiciaire soit officiellement notifiée au maire par le parquet. Par exemple, tout le monde sait qu'un individu a été condamné par la cour d'assises ou par le tribunal correctionnel; s'il n'y a pas eu une notification du parquet au maire, le maire ne peut pas rayer.

Source : BIU Cujas

Il faut qu'il raie les morts. Très souvent, il ne le fait pas. Il y a eu, à ce sujet, une affaire retentissante, l'affaire des élections municipales de Marseille. Il s'était formé à Marseille une ligue, qui s'appelait "Ligue pour la sincérité du droit de vote." Cette ligue avait demandé la communication des listes électorales, parce qu'elle avait l'intention de vérifier si tous ceux qui auraient dû être rayés avaient été effectivement rayés. Il y a là un point qui apparaît un peu ennuyeux, lorsqu'on le lit dans les livres, mais qu'il faut voir vivre.

Le droit de prendre copie de la liste électorale.

Tout le monde a le droit de prendre copie de la liste électorale, c'est la règle, mais comment l'applique-t-on? Il y a une liste électorale par commune; on peut admettre que les communes riches se paient deux exemplaires de la liste électorale; il vient 500 individus, qui veulent copier la liste; il faut tout de même un certain arbitraire. Alors au moment où les listes électorales paraissent dans les couloirs, qui copiera la liste électorale ?

Le maire de Marseille disait à ses bureaux: "Vour direz à la ligue pour la sincérité du droit de suffrage de venir plus tard"; puis, lorsqu'on est à la veille du scrutin, le maire dit qu'on peut les laisser venir. Ils sontevenus, mais avec un cinématographe, de sorte qu'ils ont copié la liste électorale, malgré le petit délai qui leur restait.

La commission municipale a eu lieu; la ligue pour la sincérité du droit de suffrage adresse une réclamation devant le conseil de préfecture et en même temps adresse 8 à IO.000 lettres à des individus portés sur la liste électorale.

Le conseil de préfecture des Bouches du Rhône se hâte de dire que la ligue pour la sincérité du droit de suffrage n'apporte aucune preuve et qu'il confirme les élections municipales. Mais les retours postaux affluent à la ligue pour la sincérité du droit de suffrage, les "décédés", les "partis sans laisser d'adresse", les "inconnus", etc... Par conséquent, on a là la preuve d'une certaine fraude; on ne dit pas d'une fraude décisive, ou tout au moins on n'en sait rien.

La ligue pour la sincérité du droit de vote va en appel au Conseil d'Etat et dit: "Voilà 5.000 individus, qui ont voté et qui étaient décédés". Mais, le Conseil d'Etat, très juridiquement décide: "Moi, Conseil d'Etat, je ne juge pas les élections, je juge les jugements du conseil de préfecture; or, lorsque le conseil de préfecture a statué, il a bien statué d'après les éléments, qui lui étaient soumis,

Source : BIU Cujas

et moi, Conseil d'Etat, je n'ai pas le droit de statuer d'après d'autres éléments que ceux qui ont été soumis au conseil de préfecture".

On voit l'importance de cette idée qu'il faut rayer. Seulement, il faut voir aussi comment les choses se passent. Il existe dans toutes les communes ce que l'on pourrait appeler une queue de liste électorale; il y a là une quantité d'individus, qui sont inscrits sur les listes électorales. Qu'est-ce qu'ils sont devenus? Nous n'en savons rien. Ils ont disparu. Ils sont allés dans une autre ville; sont-ils inscrits sur l'autre liste électorale, nous n'en savons rien; nous ne savons pas où ils sont et alors, c'est avec ces inconnus que se font les fraudes électorales, fraudes électorales souvent importantes; il y a des gens qui en font le commerce; ils disent aux candidats; "J'ai 50,I00, 200 cartes électorales, voulez-vous les faire voter? C'est I0 francs la carte."

Il en résulte que ce serait un avantage de l'obligation du vote de purger les listes électorales. "Vous n'avez pas pris part à trois scrutins dans la commune sans excuse, sans explication, vous serez rayé". Cela simplifierait beaucoup la tâche de ceux qui révisent la liste électorale.

Le régime spécial à Paris

Ce qui vient d'être dit est applicable dans l'immense majorité des communes de France. A Paris, il y a un régime un peu spécial. Nous avons à Paris une configuration géographique, qui nous a été léguée par le Second Empire et nous avons aussi la législation du Second Empire.Paris est divisé en 20 arrondissements, qui sont désignés par des chiffres, les plus bas chiffres se trouvant au centre -le quartier des Halles-, puis en spirale grandissante, de sorte que les gros chiffres se trouvent à la périphérie. Les 20 arrondissements sont désignés par des numéros: 1er,2ème,I6ème,I8ème.

Chaque arrondissement est divisé en quartiers: quatre quartiers, et les quartiers sont désignés par des noms: "Les enfants rouges", Saint Victor", Jardin des Plantes", etc..

L'arrondissement sert de circonscription pour le juge de paix à Paris. Il y a un maire par arrondissement, mais ce maire n'est pas un maire, c'est un représentant du pouvoir central. Ce qui nous intéresse pour le moment, c'est que la liste électorale est tenue en province par commune, mais elle est tenue à Paris par quartier. Il y une liste électorale unique, mais fractionnée en quartiers. Il y a une commission, qui comprend le maire ou l'adjoint, le conseiller municipal du quartier - car il y a 80 quartiers, et chaque quartier élit un conseiller municipal - et un électeur désigné par le préfet.

Source : BIU Cujas

La seconde commission comprend à Paris deux électeurs domiciliés dans le quartier et nommés par la première commission. Ceci c'est un détail, ce qu'il faut savoir, c'est qu'il n'y a pas à Paris de vie publique; les Parisiens ignorent l'organisation municipale parisienne; ils ne s'intéressent guère aux organisations municipales, au moins dans certaines classes. Il faut cependant en savoir les éléments essentiels.

Voici une idée importante:

On ne peut être inscrit que dans la commune avec laquelle on a certains liens.

5° - On ne peut pas choisir la commune, où l'on entend exercer son droit de vote; on ne peut être inscrit que dans la commune avec laquelle on justifie de certains liens définis par la loi. On ne veut pas, d'escouades volantes d'électeurs. Voilà un pays où il y a 3.000 réactionnaires de trop; à côté précisément, les réactionnaires sont en minorité de 2.500. S'il était possible de choisir sa liste, un parti bien organisé prendrait ces 3.000 réactionnaires de trop et les enverrait voter dans la commune d'à côté. Dans le 16ème arrondissement, il y a des électeurs modérés en trop, on pourrait vouloir les faire passer à Belleville ou à Ménilmontant.... Mais on ne peut être inscrit que dans la liste de la commune avec laquelle on a certains liens, ces liens étant définis par la loi. Quels sont-ils?

Le domicile.

1° - Le domicile; c'est une notion que l'on étudiera au cours de droit civil. Le domicile, c'est un lien juridique avec le lieu où l'on a son principal établissement. Lorsqu'on parle de la violation de la liberté du domicile, domicile a un autre sens. Ici, c'est l'habitation privée. On garde, en général, son domicile d'origine, à moins que l'on n'en ait changé. C'est pour cela qu'il y a une quantité de citoyens parisiens, qui gardent le domicile de leur commune d'origine; au moment des élections, on voit une quantité d'individus, qui partent voter en province. Ils font ce calcul: "On n'a pas besoin de ma voix à Paris, on en a besoin dans ma commune". Il y a donc un certain choix.

La résidence de six mois.

2° - La résidence de six mois. Le domicile, c'est une notion juridique, la résidence, c'est un fait. On a résidé pendant six mois. Et ici, évidemment, toutes sortes de difficultés: est-ce qu'il faut que cette résidence soit ininterrompue? Ou dans quelles conditions faut-il qu'elle soit interrompue pour avoir perdu le bénéfice de l'inscription? Ce sont des questions de fait.

Inscription au rôle des contributions depuis

3° - Etre inscrit au rôle des contributions depuis cinq ans. Cette exigence du délai de cinq ans date de la loi du 26 Juillet 1913. Voici, en effet,

Source : BIU Cujas

5 ans.

ce qui s'était produit: Dans une commune des environs de Luchon, on avait besoin dans la circonscription d'à côté de 300 électeurs d'un parti; ces 300 électeurs achètent un morceau de terrain, ils sont imposés pour 2 centimes chacun, mais ils sont inscrits au rôle des contributions, ils peuvent donc être inscrits sur la liste électorale de la commune pour voter. On a décidé alors que l'inscription au rôle des contributions devrait avoir lieu depuis cinq ans. La fraude devient plus difficile, puisqu'il faut la préparer cinq ans à l'avance, c'est-à-dire deux élections auparavant.

On ne peut être inscrit que sur une liste.

On voit donc qu'en somme, il y a plusieurs titres à l'inscription sur la liste électorale; mais il faut choisir un de ces titres et s'y tenir; on ne peut être inscrit que sur une liste électorale.

La carte électorale.

Comment fait-on la preuve de l'inscription sur la liste électorale? On fait la preuve au moyen de la carte électorale. Mais si la carte électorale est un moyen commode de preuve, ce n'est pas un moyen exclusif, en ce sens que tous les moyens de preuve sont admis: au jour du vote, on peut se présenter devant le bureau, en disant: "Je n'ai pas reçu ma carte électorale, je l'ai perdue, je l'ai oubliée, mais je puis démontrer que je suis Un Tel, inscrit sur la liste électorale, que vous avez sous les yeux".

Dans les petites localités, où le bureau connaît tous les électeurs, cette substitution de la preuve par la connaissance du bureau, de la preuve par témoins de l'électeur qui se présente, n'a pas d'inconvénient; au contraire, dans une grande ville comme Paris, où le bureau ne connaît pas les électeurs, si 20, 30, individus viennent dire: " Je suis Un tel", si ces gens sont renseignés et savent qu'Un Tel ne viendra pas, parce qu'il est mort, la fraude est facile.

Son envoi à domicile.

La carte électorale est aujourd'hui envoyée à domicile. C'est là une disposition évidemment commode pour les électeurs. Autrefois, il fallait aller à la mairie où on retirait sa carte électorale; on voit là un sentiment de déférence vis-à-vis des électeurs, sentiment souvent intéressé. Mais c'est un système qui, dans les grandes agglomérations, prête à la fraude. Il y a des immeubles entiers dans le centre de Paris, où il n'y a aucun appartement bourgeoisement habité, où il n'y a que des bureaux, et où il y a 20, 30 locataires domiciliés. Les cartes de ces 30 électeurs arrivent et sont dans les mains du concierge, qui en fait ce qu'il veut. Le concierge est un personnage extrêmement important dans les élections parisiennes; il peut vous remettre votre carte électorale, oublier de la remettre la perdre; ou bien il a 25, 30 cartes dans la main,

Source : BIU Cujas

pour des gens qui sont domiciliés. Voilà l'inconvénient certain, qui préoccupe ceux qui ont proposé cette distribution de la carte électorale à domicile.

On ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales.

Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales, art. 1er de la loi du 29 Juillet 1913. On a indiqué que la loi prévoit plusieurs liens avec la commune, liens qui donnent le droit d'être inscrit sur la liste électorale de cette commune: 1° le domicile, 2° la résidence de six mois; 3° l'inscription au rôle des contributions.

Or, l'inscription au rôle des contributions, on peut l'avoir dans plusieurs communes. On peut, par exemple, habiter Bourg la Reine et y payer les impôts municipaux; on peut être commerçant à Paris et là payer la patente. Par conséquent, on a le choix entre Bourg la Reine et Paris. On peut même imaginer quelqu'un, qui aurait encore une propriété en province, qui serait inscrit à l'impôt foncier dans cette province. Ou bien un commerçant ayant des succursales multiples, qui aurait le lien électoral avec les communes de ces succursales et pourrait être inscrit dans huit ou dix communes.

1° - Il est interdit de profiter de ce lien avec plusieurs communes pour se faire inscrire sur plusieurs listes électorales. Mais ici, nous avons une disposition assez particulière et assez inélégante au point de vue juridique: il n'y a délit punissable que si l'on demande et si l'on obtient l'inscription sur plusieurs listes. Il y a là quelque chose d'assez curieux, car le délit devrait être complet, lorsque l'on a demandé; or la réalisation du délit provient de la volonté du tiers, c'est-à-dire pratiquement du secrétaire de la mairie, qui a inscrit sur la demande du citoyen.

Mais on peut être inscrit sur plusieurs listes électorales sans l'avoir demandé. Par exemple on habite Paris, où l'on a une fonction supposant résidence, on est inscrit d'autorité sur les listes électorales de Paris; puis on a son inscription en province. En fait, les doubles inscriptions sont extrêmement fréquentes. Elles sont assez fréquentes aussi dans Paris même. On voit alors combien la fraude sera facile: vous votez à Bourg la Reine, vous prenez l'autobus et vous venez voter à Paris. Vous avez gardé votre ancien domicile dans un quartier du centre et vous habitez maintenant la périphérie: avec le métro vous venez voter dans le centre.

C'est un délit de profiter des inscripti-

C'est un délit de profiter des inscriptions multiples; on ne peut pas profiter d'une inscription multiple, même si on ne l'a pas demandée. Le vote

Source BIU Cujas Reproduction interdite

ons multiples.

multiple est assez fréquent. Dans les environs des grandes villes, il y a des gens qui ont une propriété à 35, 40 kilomètres, ils votent là le matin, puis l'après-midi ils vont voter dans la grande ville. C'est un délit, en vertu de la loi de 1913.

Mais on s'est souvent demandé en quoi précisément consiste le délit. Il y a des élections législatives ou municipales le même jour dans deux communes; vous votez le matin dans une commune et l'après-midi dans l'autre, dans la même élection, c'est un délit incontestablement.

On se demandait autrefois, si le délit existait si l'on avait voté au premier tour dans une circonscription et au scrutin de ballotage dans l'autre circonscription, et on répondait: Evidemment c'est un délit, parce que l'élection a lieu en deux tours, mais c'est toujours la même élection.

On se demandait enfin, si c'était un délit de voter dans des circonscriptions différentes pour des élections différentes. Par exemple, on votait pour les élections législatives à Paris, puis on votait dans sa commune pour les élections municipales. Avant la loi du 29 Juillet 1913, on estimait que ce n'était pas un délit, attendu que le délit, pour être punissable, doit être formellement prévu par la loi. Mais depuis la loi de 1913, on considère comme un délit de profiter de l'inscription sur plusieurs listes, même pour des élections différentes. Par conséquent, si on a choisi par l'élection en un lieu de son domicile électoral et si on veut profiter ensuite de l'inscription sur les autres listes, on tente de changer les résultats de l'élection, délit prévu par l'art. I2 de la loi du 24 Juillet 1913 (Cass. 27 décembre 1929).

Sincérité de l'établissement des listes électorales.

On ne saurait insister sur l'importance, pour la vérité du scrutin de listes électorales sincèrement établies. Cette sincérité est établie par l'art. 4 de la loi du 7 Juillet 1874: Tout électeur pourra prendre communication et copie de la liste électorale. On a indiqué combien cette disposition est difficile à appliquer pratiquement. Il y a à peu près partout des agences de publicité, qui se chargent de la distribution des prospectus à domicile et qui se chargent également d'envoyer les circulaires électorales. D'ailleurs, il y a une copie de la liste électorale à la préfecture, de sorte qu'il y a dans les départements des imprimeurs, qui ont la liste électorale, et qui la vendent moyennant juste rémunération.

Conséquences de l'inscription sur la

Quelles sont les conséquences de l'inscription sur la liste?

1° - Tout individu porté sur la liste électorale

Source : BIU Cujas

liste électorale.

doit être admis à voter.

2° - Il y a cependant des individus inscrits sur la liste électorale, qui ne peuvent pas voter; par exemple, ceux qui ont déjà voté dans une autre circonscription, ceux qui ont été frappés d'une condamnation, qui les prive du droit électoral, alors que cependant ils seraient inscrits. C'est d'ailleurs un point qu'il est assez difficile de faire entendre aux intéressés; il faut que les citoyens comprennent leur devoir, mais il est assez difficile de le leur faire comprendre: un individu inscrit sur la liste électorale et qui vient de subir une condamnation ne peut pas voter.

3° - C'est un délit, en effet, de profiter d'une inscription irrégulière.

Et 4°, on peut voter, quoique non inscrit, si l'on est porteur d'une décision de la justice de paix ordonnant l'inscription. Le juge de paix a rendu sa décision et le maire n'en a pas tenu compte, ou bien le juge de paix a rendu sa décision tardivement, après le 31 mars. Dans ces deux cas, avec la décision, on se présente devant le bureau de vote, quoique non inscrit sur la liste. On peut également voter si l'on est porteur d'un arrêt de la Cour de cassation comportant annulation de la décision du juge de paix, qui a rayé de la liste électorale, même avant que l'autre juge de paix de renvoi ait statué: il y a présomption que l'on est inscrit sur la liste électorale.

Mais on ne peut pas voter si l'on est simplement porteur d'un acte d'opposition à une décision rendue par défaut par le juge de paix. La décision par défaut est celle, qui est rendue en l'absence de l'intéressé; l'intéressé ayant reçu signification de cette décision rendue par défaut, peut faire opposition et l'opposition a pour effet d'annuler la décision rendue par défaut. La juridiction, qui a statué par défaut doit, sur opposition, rendre une seconde décision qui, cette fois-ci, est définitive.

Comment la Cour de Cassation peut annuler des décisions de juge de paix en matière de liste électorale

Pour des motifs assez divers, et notamment dans le silence du décret de 1852, l'opposition à un jugement par défaut ne permet pas de voter, si l'on n'est pas inscrit. On peut se demander comment la Cour de Cassation peut annuler des décisions de juges de paix. On ne peut pas ici entrer dans tous les détails de cette matière électorale. Mais, par exemple, voici un cas typique: il n'appartient pas au juge de paix de créer des titres à voter dans un endroit, sous prétexte d'équité, quand ces titres ne sont pas prévus par la loi. C'est ce qu'a décidé l'arrêt du 29 Janvier 1929, relatif à une décision du juge de paix

Source : BIU Cujas

de Basse-Terre (Guadeloupe). Dans les colonies, nous avons quelquefois des décisions un peu extraordinaires de justice. Le juge de paix de Basse-Terre a des idées avancées et pense que le juge n'est pas tenu par la lettre de la loi , qu'il peut créer des titres d'après l'équité, d'après le bon sens. Un bateau arrive à Basse Terre et se met dans le port pour quelque temps; les marins de ce bateau vont trouver le juge de paix en lui disant: "Nous allons passer un mois à la Guadeloupe, nous ne pouvons pas voter en France, vous allez nous inscrire sur la liste électorale de Basse Terre, et nous pourrons exercer nos droits de citoyens." Le juge de paix trouve que c'est la justice même, et les inscrit sur la liste électorale. La Cour de Cassation a annulé cette inscription: "Attendu qu'en statuant ainsi et en créant une cause d'inscription aux listes électorales, qui n'est pas prévue par la loi, le juge de paix de Basse Terre est sorti de ses attributions et a excédé ses pouvoirs".

Individus inscrits sur la liste qui n'ont pas l'exercice du droit de vote.

En outre, il y a des individus régulièrement inscrits sur la liste électorale et qui cependant n'ont pas l'exercice du droit de vote; ce sont d'abord les militaires en activité de service et ce sont ensuite les individus internés dans un établissement d'aliénés.

Les militaires en activité de service.

Les militaires en activité de service sont inscrits sur la liste électorale. Pourquoi? D'abord parce que l'on considère que la liste électorale -dit-on, ce n'est pas très certain - est une liste d'honorabilité minima, qu'on ne peut pas refuser aux militaires l'inscription sur la liste prouvant qu'on n'a pas été condamné aux travaux forcés depuis quelque temps. Mais surtout, comme l'armée se recrute dans le civil, suivant une constatation célèbre, l'armée finit par rentrer dans le civil. Il faut que, lorsqu'on est rentré dans la vie civile, on puisse participer aux élections, qui vont se présenter. Par conséquent, il faut être inscrit sur la liste électorale pour pouvoir profiter de l'inscription, lorsqu'on est sorti de la vie militaire. Il y a des exceptions: notamment les permissions de plus d'un mois permettent de voter.

Le droit de vote des militaires.

Cette question soulève la grande question du droit de vote des militaires. Les militaires, même les militaires de carrière ne votent pas. Le maréchal Pétain ne vote pas. Pourquoi cette disposition? On estime que c'est nécessaire à la discipline dans l'armée. Nous avons eu, en effet, à plusieurs reprises dans l'histoire, le vote des militaires. Sous la Restauration, alors qu'il y avait un vote censitaire et 75.000 électeurs dans l'ensemble du pays,

Source : BIU Cujas

les militaires qui présentaient les conditions de l'électeur, votaient. C'était une minorité, car ce n'étaient pas les soldats de deuxième classe, qui payaient 300 francs de contributions directes à une époque où il y avait dans le pays 75.000 citoyens qui payaient des impôts. Il y a une circulaire fameuse de M. de Damas, ministre de la guerre, disant: "Vous voterez suivant votre conscience comme d'honnêtes gens, et vous voterez pour le candidat du roi, suivant la discipline, comme des militaires."

Il y a eu des plébiscites sous le Premier Empire; il y a une lettre famause de Paul-Louis Courier à ce sujet. On votait: "Est-ce que vous voulez que Bonaparte devienne Empereur?" Etrange idée, ainsi que le dit Paul-Louis Courier quand on est Bonaparte, de poser cette question. M. de Girardin convoque ses soldats et leur dit: "Vous êtes libres, absolument libres, seulement celui qui vote contre, je le fais fusiller à la tête du régiment."

Sous le Second Empire, il y avait aussi deux urnes: l'urne "oui", l'urne "non"; le colonel mettait son képi sur l'ouverture de l'urne"non" et disait: "Malheur à celui qui touche à mon képi".

Ce qui est plus grave, c'est ce qui s'est produit en 1848, lorsqu'il y avait des sous-officiers, qui étaient candidats contre leur colonel, etc, etc.

Bref, on estime, d'une façon générale, qu'il est bon de suspendre le droit de vote pour les militaires. Et ceci motive l'objection dite de la femme du gendarme: Vous donnez le droit de vote aux femmes; le dimanche des élections, la femme s'en va,toute fière, exercer son droit de citoyenne, mais le gendarme, militaire, reste chez lui, attendu qu'il ne peut pas voter. C'est une objection, qui n'est pas extrêmement grave, mais qui est de nature à avoir une certaine influence sur les assemblées.

Les individus internés dans un établissement d'aliénés

2° - Ne peuvent pas voter les individus internés dans un établissement d'aliénés. Il faut remarquer quelle est la portée de la suspension du droit de vote pour les aliénés internés. D'abord, nous supposons que l'aliéné interné n'est pas interdit. L'interdiction, c'est un jugement du tribunal civil déclarant que l'individu, en état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur est privé de l'administration de son patrimoine. Mais pour que la famille engage cette procédure, il faut qu'il y ait un patrimoine à sauvegarder; or, nous avons en France une population de 100 à 150.000 aliénés internés dans des asiles; mais dans cette masse il n'y en a pas un millier, qui soient interdits.

1° - S'ils étaient interdits, ils ne seraient pas

Source : BIU Cujas

sur la liste électorale.

Il faut, en second lieu, observer que cette privation de l'exercice du droit de vote est une privation juridique, que ce n'est pas seulement l'impossibilité de fait pour les aliénés d'aller voter, puisqu'on fait voter les gâteux complets, puisqu'on porte les gens sur leur petite voiture, puisqu'on les fait conduire par des employés, qui leur ont donné le bulletin, qu'ils doivent mettre dans l'urne.

Mais en ce qui concerne les aliénés, tant que l'internement dure régulièrement, ils sont privés de l'exercice du droit de vote, c'est-à-dire que le directeur de l'asile d'aliénés ne peut pas mener ses pensionnaires en troupeau compact voter. C'est défendu tant que la décision d'internement reste régulière. A plus forte raison, si un individu s'évade d'un asile d'aliénés, il ne peut pas venir voter.

Les détenus.

En 3ème lieu, de même qu'on ne peut pas sortir d'un asile d'aliénés pour aller voter, on ne peut pas sortir de prison pour aller voter; les détenus ne vont pas voter. Ces détenus ce sont, ou bien des individus en état de détention préventive, ou bien les individus qui sont détenus pour des infractions, qui ne privent pas de l'exercice du droit de vote; par exemple, toutes les excitations de militaires à la désobéissance, délits de presse, etc, etc.

L'emprisonnement est souvent un titre pour être élu. Par exemple, Gérault-Richard, jusque là journaliste assez obscur, publia,dans un journal, qui s'appelait "La Petite République", un article appelé "A bas Casimir". Il s'agissait de Casimir Périer, président de la République. Il est poursuivi devant la cour d'assises, où il est défendu par Jaurès, qui aggrave les injures adressées au président de la République. Ce Gérault Richard est condamné à la prison, ce qui lui est un titre à être élu député; c'est de là que date sa carrière politique. De même, les accusés contumaces ne peuvent pas venir voter; ceci est tout à fait accidentel, accessoire et sans importance.

L'opération électorale.

Nous allons maintenant étudier, d'une façon plus précise, l'opération électorale. Tous ces individus inscrits vont voter; comment vont-ils voter? Il y a ici une série de dispositions, qui n'ont pas une importance juridique considérable, qui ont un certain intérêt, mais qui ne soulèvent aucune difficulté.

Le vote est direct.

D'abord, le vote est direct, c'est-à-dire que les individus qui ont la jouissance et l'exercice du droit de vote choisissent directement eux-mêmes l'individu, qui sera investi du mandat électif. S'il y a des élections à la chambre des députés, ce sont ces

Source : BIU Cujas

individus qui mettent, dans le village, dans l'urne, le nom du candidat à la chambre des députés.

Au contraire, toutes les assemblées de la Révolution ont été élues suivant le système du suffrage indirect ou à deux degrés. Les électeurs inscrits sur la liste électorale, les citoyens actifs, dans la constitution du 3 Septembre 1791, choisissaient le centième d'entre eux, et c'étaient ces électeurs secondaires qui formaient, à proprement parler, les assemblées électorales. Il y avait les assemblées primaires, comprenant tous les citoyens actifs, et ensuite les assemblées électorales comprenant les individus choisis par les assemblées primaires pour désigner les membres de l'assemblée législative.

Toutes les assemblées de la Révolution, c'est-à dire l'Assemblée législative, la Convention, les membres du Conseil des Cinq Cents et du Conseil des Anciens ont été désignés au suffrage à deux degrés. Au contraire, depuis 1814, c'est-à-dire depuis la Charte octroyée par Louis XVIII, toutes les Assemblées ont été élues au suffrage direct.

Suffrage direct ou suffrage à deux degrés.

Nous nous trouvons là en présence d'une question doctrinale: que vaut-il mieux, du suffrage direct ou du suffrage à deux degrés? Il y a ici une discussion doctrinale qui, suivant M. Batrhélémy, est très facilement tranchée par l'examen des faits. On dit que le suffrage à deux degrés serait plus éclairé. La masse des citoyens ne connaît pas les candidats, ne peut pas apprécier leurs qualités, ne peut même pas comprendre la réalité de leur programme. Alors cette masse des électeurs doit dire qu'ils ne savent pas, mais qu'ils vont choisir le plus intelligent qu'ils connaissent autour d'eux et que lui décidera. Le suffrage à deux degrés c'est, comme on l'a dit, un suffrage "filtre".

On dit aussi que ce suffrage à deux degrés sera un suffrage plus modéré, plus pondéré, parce qu'on choisit l'élite dans les circonscriptions, et Tocqueville, et M. Taine, au lendemain de 1870, disaient: "Il faut le suffrage à deux degrés."

Que valent ces arguments? L'assemblée législative de la constitution du 3 septembre 1791 a été élue au suffrage à deux degrés, et c'est incontestablement l'assemblée la plus médiocre, la plus agitée et la plus mauvaise que la France ait connue; et quant à la modération de la Convention nationale! elle a été élue par le suffrage à deux degrés et cependant c'est la Convention qui a fait la Terreur. La Convention était une très grande assemblée, et une assemblée patriotique. Berryer rendait hommage à la Convention, parce qu'elle avait eu la vibration patriotique. Seule-

Source : BIU Cujas

ment, comme assemblée modérée, il ne faut pas nous la présenter comme un modèle. Voilà des faits qui renversent tout l'édifice de l'argumentation doctrinale.

L'élection du président aux Etats Unis

Aux Etats Unis, le président est élu par le suffrage à deux degrés. Les électeurs, hommes ou femmes, choisissent, chacun dans l'Etat auquel ils appartiennent, un nombre d'électeurs secondaires égal au nombre de députés, qu'ils envoient à la Chambre des Représentants de Washington, et au nombre de sénateurs (qui est d'ailleurs de deux par Etat). Par conséquent, les électeurs des Etats-Unis choisissent un collège extrêmement restreint, comprenant 500 individus, et ces individus, à leur tour, choisissent le président des Etats-Unis.

Seulement, ces électeurs reçoivent aussi mandat de voter pour un candidat ou pour un autre candidat et leur bulletin porte: Candidature Roosevelt, Un Tel, candidat électeur". Lorsque les élections au premier degré sont faites, on l'a vu dernièrement pour le président Roosevelt, on sait que le président Roosevelt est réélu. C'est à ce moment là qu'on envoie les félicitations officielles, c'est à ce moment qu'on paie les paris, qui fleurissent aux Etats-Unis. Seulement aux Etats-Unis, les électeurs secondaires s'engagent à voter pour tel ou tel candidat; et, en effet, l'élection est considérée comme acquise, dès l'élection des électeurs.

Il n'en résulte pas moins que souvent le suffrage à deux degrés peut aboutir à un résultat différent du suffrage direct. Cela à cause de l'inégalité des circonscriptions. Dans une circonscription, un électeur peut avoir été élu par I5000 suffrages, dans une autre circonscription par 1.200 suffrages, ou par 1.000 suffrages, suivant le nombre des votants. Il en résulte que dans le collège électoral, celui qui a I.000 suffrages annule I5.000 suffrages de l'autre côté, et nous avons eu, au cours des dernières années un candidat, M.Smith qui avait plus de suffrages primaires que Coolidge qui a été élu président des Etat Unis. De même, ces jours-ci, M.Landon est absolument écrasé; à la réélection des électeurs il aura 20 suffrages, et cependant il a eu quelques milliers de voix dans l'ensemble du pays.

En France, en I848, le président Louis-Napoléon Bonaparte a été élu directement par le peuple. De même dans la république allemande de Weimar, qui a subi les transformations que l'on sait après le coup d'état d'Hitler, le président de la République était élu par le peuple.

Source : BIU Cujas

Le vote est libre.

Le vote est libre. Cette idée suppose deux éléments: d'abord le vote est libre, et ensuite il est sincère.

La liberté du vote.

La loi prend des précautions pour que le vote de l'électeur soit libre. Il faut donc qu'il émette un vote réfléchi, qu'il ait le temps et le moyen de connaître les candidats. Ceci répond à l'idée de la campagne électorale, ou plutôt de la période électorale.

Les électeurs sont convoqués un certain temps avant l'élection; un certain délai doit s'écouler entre la convocation et l'élection. Les électeurs sont convoqués par un décret, c'est-à-dire par un acte du pouvoir exécutif. C'est ce que porte le décret organique du 2 Février I852, et un délai de vingt jours doit s'écouler entre le décret de convocation et l'élection. En ce qui concerne le Sénat, le délai est de six semaines, parce qu'il faut désigner, pendant ce temps, les délégués des conseils municipaux.

2° - La plus grande liberté doit être laissée aux candidats pour faire connaître leur programme. A cet effet; liberté de réunion, liberté de l'affichage, etc. L'ouverture de la période électorale par le décret de convocation a notamment cet effet de dispenser les affiches du timbre.Les affiches sont faites sur papier timbré par les soins de l'administration de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. Il y a un timbre de dimension; on doit payer 30, 40 centimes par affiche, suivant qu'elle est grande ou petite. Si on observe les grandes affiches illustrées, on voit que par affiche, il y a des sommes de 6 frs, de 8 frs, de I2 frs à payer. Pendant la période électorale, les affiches électorales se font sans timbre, mais seulement pendant la période électorale, c'est-à-dire du décret de convocation jusqu'à la veille de l'élection. Si les candidats adressent des remerciements aux électeurs, suivant un usage courtois, il faut payer le timbre. Il y a là une disposition assez importante.

D'autre part, pendant la période électorale, c'est l'administration, qui se charge elle-même de porter les bulletins, circulaires et professions de foi aux électeurs.

La couleur des affiches

3° - La loi cherche à protéger l'électeur contre la pression du gouvernement et des particuliers. Il est interdit de se livrer à des agissements , qui pourraient faire ou laisser croire que le candidat est officiel. Par exemple, il ne faut pas faire distribuer les bulletins et circulaires par des agents de l'autorité; on ne peut pas se servir de son garde-champêtre pour faire porter des bulletins et des circulaires. Il n'y a pas de candidature officielle. En outre,

« Les Cours de Droit »
3, rue de la Sorbonne, 3
Source : BIU Cujas
Repétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
W

il est interdit de faire des affiches ayant les apparences d'affiche officielle. L'affiche officielle, c'est l'affiche sur papier blanc avec des caractères noirs. L'affiche blanche est réservée aux actes de l'autorité. Sous le Second Empire, le candidat officiel, le candidat de l'Empereur avait le privilège de l'affiche blanche.

En outre, il y a une disposition, qui date du temps du parti nationaliste. Il y avait des candidats qui, pour indiquer leur opinion patriotique, employaient des affiches aux couleurs nationales, des affiches tricolores. Il est interdit d'employer le papier tricolore pour les affiches, parce qu'on ne veut pas laisser croire, ou laisser affirmer qu'il y a un parti, qui a le monopole du patriotisme. C'est un motif qu'on a donné à ce moment là. En réalité, c'était une mesure contre le parti nationaliste.

La loi punit la corruption électorale, qui est le fait de se servir de son propre argent pour acheter les électeurs. Mais si on promet des libéralités avec l'argent des contribuables, ce n'est pas de la corruption. "Je vous ferai creuser un puits dans ce village à mes frais", c'est de la corruption. - "Je vous ferai creuser un puits, parce que j'obtiendrai une subvention du conseil général", ce n'est pas de la corruption.

D'ailleurs, la corruption agit difficilement à coup sûr, grâce aux dispositions que nous allons voir sur le secret du vote, car on peut bien prendre les 50 francs, qui sont devenus le prix moyen d'un bulletin, puis une fois qu'on est dans l'isoloir mettre le bulletin du concurrent; comme cela on donne satisfaction: et à sa conscience , et à ses intérêts.

Réglementation de l'affichage électoral.

L'affichage électoral est réglementé par la loi du 30 mars 1914. Autrefois, aux environs de 1900 surtout, il y avait dans le 16ème arrondissement, un papetier, chef d'une grande maison de la rue des Petits Champs, qui était candidat. Il avait des afficheurs, une équipe: l'un portait l'échelle, l'autre le pot à colle, le troisième portait les affiches et le quatrième surveillait. Quand il y avait une affiche du concurrent, l'équipe du papetier arrivait et couvrait l'affiche du concurrent. Le résultat c'est que tous ces afficheurs - et on en prenait une quantité pour les intéresser à l'élection - tous ces afficheurs votaient au premier tour contre le candidat, qui les employait, parce qu'ils espéraient un second tour.

Cela devenait extrêmement coûteux, car il faut se rendre compte qu'une campagne électorale est chère. Ces affiches posées aujourd'hui, dans les conditions

Source : BIU Cujas

qu'on va indiquer plus loin, reviennent facilement à 4 ou 5 mille francs chacune. Il faut faire imprimer, distribuer, porter, et dans chaque commune, il faut payer l'agent municipal, qui posera l'affiche.

Le système des panneaux électoraux.

C'est dans ces conditions que le Parlement, les membres élus ont entendu se défendre et qu'ils ont voté la loi de 1914, qui est une loi de moralité: il y a limitation de l'affichage suivant le nombre des électeurs. Il y a un certain nombre d'endroits, qui sont réservés pour l'affichage: c'est le système des panneaux électoraux. Chaque candidat a un panneau. Pour une ville comme la ville de Paris, le fait seul de l'apposition des panneaux coûte quelque chose dans les environs du million, et dans Paris, il y a, à chaque élection, et surtout aux élections municipales, 20, 30 candidats, pour un siège, parce qu'il y a des gens qui se disent: "Je ne serai pas élu, mais il y a deux mètres carrés de bois, qui seront réservés à mon nom; je suis un personnage, puisque j'ai un panneau."

C'est la catégorie la plus honnête, parce qu'il y a aussi ceux qui disent: " Je fais une déclaration, j'aurai mon panneau, puis j'irai trouver le candidat, qui est un brave garçon, et je lui dirai: "Si vous voulez jeter des ordures sur le concurrent et si vous n'osez pas, à raison de votre situation, je m'en charge, seulement, il faudra payer. " Ou bien "Vous n'avez que votre panneau: voulez-vous vous servir de mon panneau; vous ne pouvez pas faire des affiches sur mon panneau, mais je dirai que l'on vote pour vous."

Le suffrage est secret.

3° - Le suffrage est secret et ici nous nous trouvons d'abord en présence d'une question de doctrine: est-ce que le suffrage doit être secret? On dit: Si vous avez une opinion, exprimez-la publiquement. Il y a une supériorité incontestable du vote public, au point de vue moral, sur le vote secret. Le vote public peut s'exprimer de cette façon: J'arrive devant le bureau de vote et je dis: "Je vote pour Un Tel". Voilà ce qui est courageux et digne d'un citoyen.

Dans la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, chaque électeur avait le choix entre le vote public et le vote secret, et Barrère disait: On ne peut pas enlever aux citoyens le droit d'être courageux."

Seulement on voit tout de suite les deux inconvénients: 1° Il y a des citoyens, qui sont honnêtes et qui tout de même ne sont pas complètement indépendants; puis le vote public est l'occasion de troubles, de rixes, comme cela s'est produit à plusieurs reprises dans les pays de l'Europe centrale.

Il y a aussi en faveur du secret une considération au sujet de la moralité: Avec le secret du vote, il

Source : BIU Cujas

y a ce fait que la corruption n'agit pas à coup sûr. Avec la publicité du vote, on dit: " Quand tu auras voté, je te paierai !" tandis que, avec le secret du vote, on est obligé de payer et on ne sait pas quel est le bulletin, que l'électeur payé mettra dans l'urne.

Les plébiscites sous l'Empire.

Les plébiscites sous le Premier Empire étaient publics. On conserve aux Archives Nationales, les registres sur lesquels on votait. On votait: Oui, je veux que Bonaparte soit Empereur, et puis on signait à côté son nom et son adresse. Ces registres sont d'ailleurs assez intéressants à parcourir, parce qu'il y a beaucoup d'électeurs, de citoyens qui ne se bornaient pas à dire oui ou non, qui exprimaient un regret à l'égard de l'ambition de Napoléon, ou bien au contraire, qui mettaient un petit quatrain en son honneur. Par conséquent, on peut voir dans ces registres un reflet de l'opinion publique au commencement du XIXè siècle. Comment avait-on le temps d'écrire ? C'est que les registres étaient déposés un peu partout chez les notaires, dans les mairies, chez les grands fonctionnaires, etc.. Napoléon se faisait apporter ces registres, alors, quand il voyait: Un Tel a voté contre moi, contre ma volonté, il entrait dans des fureurs inexprimables, et il frappait celui qui n'avait pas obéi à sa volonté.

Lorsque Louis-Napoléon Bonaparte, le 2 Décembre I85I, voulut également faire un plébiscite, il décida que ce plébiscite serait fait sur des registres; mais on lui démontra que c'était manquer de confiance envers le peuple, et il déclara que le plébiscite serait secret, c'est-à-dire qu'on mettrait dans l'urne un bulletin "oui" ou un bulletin "non", et ses conseillers eurent cent fois raison de le conseiller dans ce sens, puisqu'il a obtenu une majorité considérable.

L'organisation du secret du vote.

Il y a d'ailleurs un mouvement irréversible en faveur du vote secret; il est donc inutile d'insister sur ce point. Ce qui est plus intéressant, à notre point de vue, c'est de savoir comment le secret du vote est pratiquement organisé.

Il y a deux mécanismes pour organiser le secret du vote: I° - le papier blanc, 2°, l'enveloppe et on peut ajouter aussi l'isoloir. puisque l'enveloppe est garnie dans l'isoloir.

Le papier blanc

D'abord le papier blanc. Le décret réglementaire du 2 Février I852, déclare que le vote a lieu sur papier blanc et sans signes extérieurs. Alors ici j'appelle l'attention sur l'insuffisance du papier blanc, ou l'insuffisance de la qualité blanche du papier, pour assurer le secret du vote, car on comprend très facilement qu'il y a toute une série d'espèces

Source : BIU Cujas

de papier blanc: il y a du papier blanc épais, touchant au bristol, par exemple; il y a au contraire le papier de soie, c'est toujours du papier blanc. Par conséquent, à la constitution du papier, on voit, lorsque le citoyen apporte un bulletin, quelle est la liste qu'il apporte. Le professeur a vu cela d'ailleurs dans une commune, où le parti conservateur avait pris une espèce de papier somptueux, moyennâgeux, épais, non ébarbé sur le côté; il se réjouissait, car il n'y avait que de ces bulletins qu'apportaient les électeurs, seulement le parti démocrate avait choisi un papier très mince et les électeurs avaient collé le bulletin démocratique à l'intérieur des bulletins aristocratiques !

Rien sur la qualité du papier. Rien sur la dimension du papier dans le décret de I852; par conséquent on pouvait avoir un bulletin comme une carte de visite ou bien comme une lettre de faire-part; alors quand l'électeur arrivait avec son bulletin à la main, on savait pour quel parti il votait.

Il y a aussi beaucoup de variétés en ce qui concerne la couleur blanche. Ce qu'on appelle commercialement du papier blanc, c'est du papier tournant au blanc de craie, au gris ardoise comme le papier de journal, ou à la couleur crême, légèrement jaune. Les cahiers sur lesquels vous écrivez ont même un aspect différent.

Il y a aussi la contexture du papier, il y a des papiers glacés, il y a des papiers pelucheux, etc.. par conséquent insuffisance totale du bulletin blanc pour garantir le secret du vote.

Les signes extérieurs.

Sans signes extérieurs: cela veut dire que le papier ne doit comporter aucune espèce de signe. Par exemple en Belgique, qui est le pays du secret du vote par excellence, après avoir été le pays où la fraude s'est exercée avec le plus d'ingéniosité, celui qui recevait la somme ordinaire avec ou sans multiplicateur - c'était 5 frs, I0 frs, I5 frs, 20 frs - recevait en même temps la moitié d'un timbre poste de la valeur la plus minime.Le timbre ayant été déchiré, alors le corrupteur gardait la moitié du timbre, l'électeur corrompu collait la moitié du timbre sur son bulletin et au dépouillement on raccordait. Si les deux morceaux s'accordaient bien, c'était bien le bulletin de l'électeur, qui avait touché. Il y avait une autre précaution: on déchirait le billet de banque en deux, on donnait la moitié du timbre et la moitié du billet et on ne donnait l'autre moitié du billet que si les deux parties du timbre se raccordaient.

Donc, pas de signe extérieur. Insuffisance totale

Source : BIU Cujas

de cette règle du signe extérieur au point de vue du secret du vote. A toutes les élections, il y a une quantité de bulletins, qui sont annulés, parce que l'électeur méfiant a voulu composer lui-même son bulletin et l'a fait sur le papier qu'il a à sa disposition, c'est-à-dire un papier quadrillé ou un papier bâtonné, un papier rayé. Alors, il y a signe extérieur, puisque nous avons le quadrillage ou la bâtonnage à l'extérieur; le bulletin doit être annulé. C'est souvent très faux parce que il n'y avait aucune intention de la part de celui qui a pris le premier bout de papier qui lui est tombé sous la main, et qu'on ne le connaît pas. Mais alors, possibilité encore aujourd'hui, de se faire connaître: il suffit d'écrire les bulletins à la main, encre noire sur papier blanc. Or il y a tellement d'écritures et il y a des écritures qui peuvent tellement bien se faire reconnaître. Le patron ou le syndicat d'une usine peuvent forcer les ouvriers à voter avec des bulletins manuscrits d'une écriture uniforme, anglaise, ronde, bâtarde, gothique, etc.. Et puis, c'est si facile de mettre: M. Un Tel, avocat, M.Un Tel propriétaire, M. Un Tel cultivateur... Vous reconnaîtrez mon bulletin, je mettrai: "cultivateur" ou "propriétaire" à tel endroit. Par conséquent le secret du vote n'est pas encore assuré. Voici comment ce secret pourrait être assuré, comment il est assuré en Belgique.

Il faudrait le bulletin officiel, uniforme, et qui ne puisse pas être reconnu. Voilà un bulletin belge: il y a tous les candidats. Celui qui veut voter pour une liste, noircit avec un crayon, qui est dans l'isoloir, bien attaché, ce qu'on appelle la case de tête. Si l'on veut donner un vote de préférence, on noircit le petit rond dans le carré noir. Lorsque le citoyen entre dans la salle de vote, il présente sa carte au bureau, qui lui remet ce bulletin; il s'en va dans l'isoloir, noircit le petit rond blanc, puis il rapporte le bulletin et il vote.

Les corrupteurs ont été encore plus forts que ceci: il y avait ce qu'on appelait le truc du bulletin baladeur. Il s'agissait d'abord de se procurer un bulletin, ce n'est pas impossible; alors on donnait à l'électeur avec les 5 frs. et multiples, un bulletin déjà marqué, et puis on lui disait: "Tu me rapporteras un bulletin non marqué", et puis à celui qui arrivait après, on marquait le bulletin, et on lui disait aussi de rapporter un bulletin non marqué. L'électeur était donc obligé de mettre dans l'urne le bulletin pour lequel on l'avait payé, et il rapportait le bulletin que lui avait donné le président. De sorte

Source : BIU Cujas

que, pour éviter le truc du bulletin baladeur, on a fait dans le coin un petit pointillé avec un numéro d'ordre sur le pointillé. Alors on remet le bulletin au citoyen, il s'en va dans l'isoloir, il rapporte son bulletin au Président, et le Président, avant de mettre le bulletin dans l'urne, enlève le pointillé avec le numéro d'ordre. Le truc du bulletin baladeur est désormais impossible. Impossibilité de reconnaître un électeur, d'après un bulletin officiel, fourni par l'administration.

La fraude en Belgique a été tout à fait comique. Au début, il fallait mettre dans le petit rond blanc une croix, mais alors il y avait des croix de Saint André, il y avait des croix qui s'épanouissaient en deux branches, il y avait des croix en travers, il y avait des croix avec le crayon, qui comme par hasard avait fait deux traits, etc.. de sorte que les corrupteurs finissaient toujours par reconnaître ou prétendaient reconnaître au dépouillement. Un barbouillage avec un crayon noir un peu gras ne peut pas être reconnu, il n'y a plus moyen.

La remise du bulletin.

Voilà donc aujourd'hui encore papier blanc, sans signe extérieur et, d'après le décret de 1852, aujourd'hui abrogé sur ce point, remise du bulletin entre les mains du président. L'électeur arrivait, remettait le bulletin au maire, qui le mettait dans l'urne. Aujourd'hui, c'est l'électeur lui-même, qui met le bulletin dans l'urne. Pourquoi ? A raison de fraudes multiples, le maire avait l'une de ses mains graisseuse ou noircie et avec cette main maculait systématiquement les bulletins remis par ses adversaires, les bulletins étaient ainsi annulés.

Mais on n'avait même pas besoin de ce système - et ceci quelquefois n'était pas volontaire - on n'avait qu'à crever le bulletin avec l'ongle du pouce. M. Constans, qui a joué un grand rôle, qui a été le tombeur du boulangisme, avait été battu aux élections sénatoriales, parce qu'il y avait un bulletin qui avait le coup de pouce. Le Sénat a déclaré que ce coup de pouce était sans doute involontaire, que ce n'était pas un signe extérieur, que c'était simplement un accident et M. Constans a été admis.

Maintenant, le citoyen arrive et met lui-même l'enveloppe dans l'urne; s'il ne peut y arriver lui-même, le maire lui prend la main, mais c'est lui qui met l'enveloppe dans l'urne.

Dispositions prises pour assurer le secret du vote.

Aujourd'hui, voici les diverses dispositions qui sont prises pour assurer le secret du vote. D'abord, l'enveloppe uniforme. Le vote a lieu sous enveloppes d'un type uniforme, qui sont fournies par l'adminis-

Source : BIU Cujas

L'enveloppe uniforme.

tration. Ces enveloppes ne sont pas gommées. Lorsque le citoyen entre dans le bureau de vote, il va devant le bureau, qui lui remet une enveloppe du type uniforme, fournie par la Préfecture; muni de cette enveloppe, il s'en va dans ce que l'on appelle le dispositif d'isolement ou isoloir. C'est une cabine, qui est installée dans la salle même du vote, et où, derrière un rideau, l'électeur peut glisser son bulletin dans l'enveloppe. Le secret du vote est donc assuré, à condition que l'électeur ait une certaine maîtrise de soi, on lui met un bulletin dans la main, mais s'il est derrière le rideau, il peut prendre un autre bulletin, encore faut-il qu'il sache lire. On a pu voir entrer dans une salle de vote douze individus, qui avaient un bulletin entre les deux doigts, on leur avait confié le bulletin!

Il y a autre chose, il y a des bulletins pliés d'une certaine façon savante, en cocottes, en petits bateaux, en fleurs de lys. Or, on sait bien que nos gens des campagnes n'ont plus la main assez fine pour faire ce pliage; ce sont des bulletins qui leur ont été donnés. Au dépouillement, on voit s'il sort des bulletins en éventails, ou en petits bateaux.

Le bulletin peut être manuscrit.

Le citoyen sort donc de l'isoloir, va au bureau de vote, devant l'urne, et met lui-même le bulletin dans l'urne. Par conséquent, aujourd'hui, le secret est à peu près assuré. Seulement il manque toutes ces dispositions relatives au bulletin lui-même, puisque la loi admet le bulletin manuscrit. Il faut bien admettre le bulletin manuscrit, Lorsque l'on admet, par exemple pour le Conseil municipal, le panachage des listes, on n'est pas obligé de voter pour une liste entière, très souvent les électeurs prennent des candidats dans les diverses listes en présence ou bien ils votent sur un seul bulletin, ou bien il faut qu'ils fassent un bulletin manuscrit en entier ou bien qu'ils corrigent.

Le bureau de vote.

Comment les bulletins sont-ils reçus ? Ils sont reçus sous le contrôle des électeurs. Il y a un bureau de vote composé de six personnes. Comment est composé ce bureau ? Il s'agit de savoir si nous sommes en présence d'élections municipales, ou d'autres élections. A toutes les élections, c'est le maire qui est président du bureau, mais ensuite pour les élections municipales, il est assisté des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés, qui sont présents à l'ouverture du scrutin. Voilà pour les élections municipales. Ces cinq premiers personnages en élisent un sixième, qui est secrétaire du bureau; pratiquement on élit le secrétaire de la mairie

Source : BIU Cujas

Lorsqu'il s'agit des autres élections, le bureau est composé du maire et des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, par conséquent les conseillers municipaux les plus anciens ou ceux qui ont obtenu le plus de voix.

Vous voyez bien le cérémonial: on entre. on présente sa carte d'électeur, on reçoit une enveloppe, on va dans l'isoloir, on met le bulletin sous enveloppe, on revient et on vote. A ce moment, le secrétaire du bureau émarge la liste électorale, qu'il a sous les yeux, c'est-à-dire met un paraphe, qui indique à côté du nom de l'électeur Un Tel qu'il a voté. Ces émargements sont à la disposition des citoyens, parce qu'on voit là qui est-ce qui a voté. Alors, si les morts ont voté, cela se voit sur cette liste d'émargement et souvent les morts et les absents votent. Dans une petite commune, où il y a 50 ou I00 électeurs, le scrutin reste ouvert depuis huit heures du matin jusqu'à six heures du soir, lorsque vous avez 30, 40, 50 électeurs! Alors on cherche sur la liste électorale: "Tiens! Un Tel, Un Tel, ils ne viendront pas, je sais qu'ils sont malades.." On met une, deux, trois enveloppes dans l'urne, et puis comme il y a I20, I50 communes par circonscription, cela fait de 300 à 500 bulletins dans l'ensemble de la circonscription. On voit l'inconvénient de la décentralisation du vote, c'est-à-dire du vote dans chaque commune.

Le comptage des bulletins

Le comptage des bulletins est réglementé par le décret de I852, art. 27, complété par la loi du 26 Juillet I9I3. Après la clôture du scrutin, la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins est vérifié, c'est-à-dire que le maire compte tous les bulletins qui sont dans l'urne. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau désigne alors parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, et s'il y a plusieurs listes en présence, chaque liste présente au bureau un certain nombre de scrutateurs, de sorte que, dans chaque table de scrutateurs, où ils sont quatre, les diverses listes sont représentées. D'autre part, la loi dit que le public doit pouvoir circuler autour des tables de scrutateurs. Par conséquent,le dépouillement se fait sous les yeux du public.

Il y a un scrutateur, qui ouvre les enveloppes et qui sort les bulletins. Le second scrutateur lit à haute voix le bulletin, et il y a deux autres scrutateurs, qui comptent les voix ainsi obtenues. Par conséquent, il y a un nombre de garanties sérieuses.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
W
Source : BIU Cujas

Proclamation du résultat.

Le résultat doit être proclamé immédiatement, mais il faut entendre de quoi il s'agit. S'il s'agit des élections municipales, cela se passe dans la même commune, alors le bureau, s'il y en a un seul, proclame immédiatement le résultat, s'il y a plusieurs bureaux, on porte toutes les enveloppes au bureau central, qui proclame le résultat: tel et tel et tel sont conseillers municipaux.

S'il s'agit d'un conseiller général, le conseil général est élu à raison d'un conseiller général par canton. Il y a dans le canton dix, douze, quinze communes, il faut que le bureau proclame immédiatement le résultat. Quel bureau? Le bureau du chef lieu de canton. Comment a-t-il le résultat des diverses communes? Théoriquement, ce sont les gendarmes, qui doivent porter les procès-verbaux et la proclamation est faite sur le vu du procès-verbal des diverses communes. Pratiquement, les gendarmes ne font pas ce métier ils n'ont pas d'automobiles, par conséquent, ils ne peuvent pas parcourir quinze communes pour porter les procès-verbaux; très souvent les maires viennent au chef lieu de canton et remettent le procès-verbal de leur commune; pratiquement on a des dépêches télégraphiques et on proclame sur le vu des dépêches.

Lorsqu'il s'agit des élections législatives, des élections à la Chambre des Députés, dans chaque commune, il y a un vote, le maire proclame le résultat du vote tout simplement, et puis il envoie son procès-verbal à la Préfecture. C'est le mercredi qui suit le jour de l'élection que se réunit sous la présidence du tribunal civil une commission de recensement, qui comprend outre le président du Tribunal civil, des conseillers généraux dans l'ordre du tableau, et c'est cette commission de recensement, qui fait les additions et qui proclame Un Tel député. Par conséquent, le titre de député, c'est la proclamation par la commission de recensement.

Voilà l'essentiel de cette matière que l'on retrouvera lorsque l'on étudiera les élections des députés.

Maintenant, lorsqu'il s'agit du Sénat, comment le bureau de vote est-il constitué? Il est constitué par le président du tribunal civil, assisté des deux électeurs sénatoriaux les plus jeunes et des deux électeurs sénatoriaux les plus âgés, qui se trouvent là à l'ouverture du scrutin, et ces cinq premiers élisent un secrétaire. Le bureau des élections sénatoriales siège à la Préfecture, sous la présidence du tribunal civil. Le Président du tribunal civil est considéré comme présentant des garanties d'impartialité. Il n'y

Source : BIU Cujas

a pas de maire départemental, il n'y a aucune raison de faire présider le maire du chef lieu du département, on ne peut pas faire présider le préfet, parceque le préfet est un agent politique, l'agent du parti au pouvoir, l'agent du gouvernement, par conséquent on ne peut pas le charger de veiller à la sincérité des opérations électorales.

Voilà l'essentiel sur la procédure du scrutin. Il y aurait évidemment bien d'autres choses à dire, mais il n'y a pas beaucoup d'intérêt juridique dans tout cela.

Le vote est facultatif.

Il faut indiquer maintenant quelques points spéciaux. Le vote est facultatif. Cela signifie que l'individu titulaire du droit de vote est libre de voter ou de ne pas voter. On peut, étant électeur, ne pas voter. Est-ce qu'il y a beaucoup d'électeurs qui ne votent pas? Oui, il y a une proportion importante d'électeurs qui ne votent pas. Est-ce que les chiffres donnés officiellement indiquent véritablement le nombre des abstentions véritables ? Non, parce que ces chiffres portent: 1°, les décédés, tous ceux qui auraient dû être rayés de la liste électorale et qui ne sont pas rayés; 2°, les militaires, qui sont inscrits sur la liste électorale et qui ne peuvent pas voter; 3°, les empêchés pour des titres divers, les malades, les absents, les commis voyageurs, les marins, les internés dans des établissements d'aliénés, etc... Par conséquent les chiffres doivent être corrigés avec cette idée qu'il y a des individus inscrits, qui ne peuvent pas voter. Mais tout de même nous avons, et cela dépend un peu des régions, précisément dans certains pays, où les passions politiques sont extrêmement vives, le nombre des abstentions est considérable: il y a beaucoup d'abstentions dans le Var, en Corse, il y a quelquefois jusqu'à 40 % d'abstentions. Alors on comprend que lorsque des élections sont acquises à une faible majorité de quelques centaines de voix, s'il y a cinq ou six mille abstentions, ce qui est assez fréquent, l'élection est due à un véritable hasard. Par conséquent, l'abstention n'est pas souhaitable.

L'obligation du vote.

Est-ce qu'il faut laisser à l'électeur la faculté de voter ou de ne pas voter? Cette controverse est souvent précédée par une considération doctrinale: le vote est-il un droit ou est-il une fonction? Alors on dit: si c'est un droit on peut l'exercer ou ne pas l'exercer; si, au contraire, c'est une fonction, on est obligé de l'exercer. C'est une controverse, qui tient beaucoup de place dans certains livres, qui ne présente aucune espèce d'intérêt. Vous avez le droit de

Source : BIU Cujas

faire le service militaire, et la preuve c'est que si vous êtes condamné, on vous enlève ce droit, vous ferez le service militaire dans des sections spéciales. Si vous n'êtes pas déchu, vous avez le droit de faire votre service militaire, mais vous êtes obligé de faire le service militaire. Vous avez le droit si vous êtes père de famille d'élever vos enfants, vous en avez aussi l'obligation. Il y a des droits qui comportent en même temps une obligation. Si nous nous trouvons en présence du droit de vote, nous disons que c'est un droit conféré dans l'intérêt de la société, par conséquent la société a le droit d'en exiger l'exercice. Cela n'a pas beaucoup d'intérêt. Ce qui est intéressant, c'est la sincérité du scrutin, la sincérité de la consultation, s'il y a 5.000 abstentions, on se dit: est-ce que celui, qui a eu 100 voix de majorité a été véritablement bien élu? Il y a autre chose: c'est qu'il est difficile de gouverner dans ces conditions, puisqu'il y a cette masse d'abstentionnistes, dont on ignore les tendances, le jour où elle sortira de l'abstention, il se produira peut-être un renversement de majorité.

Il y a aussi cette considération: les abstentionnistes se trouvent dans une certaine classe sociale, et ils se trouvent dans certains partis. Il y a des citoyens qui reculent devant la pluie ou le mauvais temps.

Si on apporte devant la Chambre une proposition tendant à assurer le vote obligatoire, on ne s'y intéresse pas dans les extrêmes. Pourquoi? Parce que les extrêmes votent, tandis que c'est le centre, ce sont les bourgeois, ce sont les modérés, qui ne votent pas. Lorsqu'on apporte devant la Chambre une proposition de vote par correspondance, ici (à gauche) tout le monde veut le vote par correspondance, là (à droite) on s'en désintéresse: à quoi bon faire voter des marins de la marine marchande, qui se mettent en grève à tout moment, à quoi bon faire voter les cheminots, tous ces ouvriers qui font le tour de France, ouvriers saisonniers, les commis-voyageurs, les forains, etc..? On s'en désintéresse dans tout le secteur. A gauche, tout le monde est pour le vote par correspondance. Le vote par correspondance est une institution de gauche, et le vote obligatoire est une institution de droite et de centre. Voilà comment il faut voir la question, c'est la manière réaliste de voir le problème.

Comment assurer l'obligation du vote.

Comment peut-on assurer l'obligation du vote? Quelle est la sanction de l'obligation du vote et peut-il y avoir une sanction d'obligation? A ce point

Source : BIU Cujas

de vue, nous avons l'expérience de la Belgique. Lorsqu'il y avait, en Belgique, un scrutin censitaire, il fallait payer 40 frs, c'était un scrutin assez étendu, les électeurs ne votaient pas, des abstentions formidables, et ils ne consentaient à voter qu'à condition d'être payés, non point avec de l'argent, mais au moins qu'ils n'aient pas de frais: les candidats les faisaient déjeûner et dîner, le soir on les emmenait au théâtre.

En I893, les chambres belges ont établi le suffrage universel, alors les députés qui étaient là se disaient: si les électeurs du suffrage universel suivent l'exemple des électeurs censitaires, nous ne pourrons plus nous présenter! Nous ne voulons plus nourrir les électeurs nous ne voulons plus leur payer le théâtre, nous allons établir le vote obligatoire. Et la Belgique a le vote obligatoire depuis I893 et il n'y a pas en Belgique d'abstentions, tout le monde vote. Voilà le fait. Il y a 3, 4, 5% d'abstentions: il y a des malades, des négligents, des gens qui font un voyage, bref, il n'y a pas d'abstentions en Belgique, c'est le fait.

Comment y est-on arrivé? Par une échelle de sanctions. Première abstention: une réprimande du juge de paix. Alors l'électeur est obligé de venir chez le juge de paix entendre sa réprimande, donc il est obligé de se déranger, et puis il est fort désagréable de s'entendre faire des reproches par un Monsieur, auquel on ne peut pas répondre: si on a envie de répondre, on est condamné pour outrage à un magistrat.

Seconde abstention non justifiée: affichage à la porte de la mairie: Un Tel n'a pas voté, alors qu'il pouvait voter.

Troisième abstention: radiation définitive et pour toute la vie des listes électorales et impossibilité d'être nommé à une fonction publique de l'Etat, de la province ou de la commune, plus une petite amende.

On voit cette sanction curieuse: je ne vote pas une fois, je ne vote pas deux fois, je ne vote pas trois fois, alors on me dit: vous ne voterez plus! Francisque Sarcey, qui prétendait incarner le bon sens, disait: Je ne fume pas, on m'offre une boîte de cigares, une fois, deux fois, trois fois, vous ne voulez pas de cigares? Vous n'en aurez pas! Le raisonnement était plus spirituel que juste, parce que si on veut bien ne pas user du droit de vote, il est désagréable d'en être privé. Il y a des gens, qui disent: Je ne vote pas ce coup ci, cela ne m'intéresse pas, mais en être privé pour toute sa vie, c'est désagréable.

Source : BIU Cujas

Et par ailleurs, l'inscription sur la liste électorale avec le droit qui en résulte d'avoir une carte électorale représente une condition minima d'honorabilité. On ne peut être témoin dans un mariage, dans une déclaration de naissance si l'on est privé de sa carte électorale.. Un ouvrier se présente pour demander un emploi. On lui demande sa carte électorale Voilà le résultat.

De plus, dans des propositions, qui ont été déposées, il y avait doublement de l'impôt sur le revenu de l'électeur qui s'abstient. Les ouvriers communistes n'ont pas besoin d'être poussés au vote, mais les bourgeois qui ne votent pas, on doublerait leur impôt sur le revenu. Il n'y a que I.700.000 citoyens en France qui paient l'impôt sur le revenu. Si vous ne voulez pas payer un impôt sur le revenu. Si vous ne voulez pas payer un impôt supplémentaire, allez voter! Seulement, le vote amène aux urnes des citoyens, qui ne sont pas unanimement désirables sur tous les bancs de l'assemblée.

Enfin, pourquoi obliger quelqu'un à mettre un bulletin dans l'urne? Sarcey disait: "Voilà un pêcheur à la ligne, il veut aller pêcher, vous l'en empêchez, en l'obligeant à aller voter; alors il va mettre dans l'urne un bulletin révolutionnaire pour se venger!" Non, il n'entre pas tant de fiel dans l'âme d'un pêcheur à la ligne! D'ailleurs on n'est pas obligé de voter pour quelqu'un, il suffit qu'on mette un bulletin, qu'on se transporte.

Le système majoritaire actuel, le système avec vote pour un seul député peut faire qu'il n'y ait aucun candidat qui plaise à tel ou tel électeur, tandis que, avec le système de la représentation proportionnelle, chaque parti peut être représenté et par conséquent l'abstention n'est plus excusable.

Il est souhaitable: I° de faire une obligation de l'exercice du droit de vote, et 2° de donner un intérêt à l'exercice du droit, par un système de représentation proportionnelle, qui enlève à l'électeur cette excuse: " Personne ne représentait mes idées, aucun candidat ne me plaisait"; tandis que s'il y a une grande circonscription, comme un département ou une circonscription régionale, il y a plus de chances pour que les nuances d'opinion des électeurs soient représentées.

Le vote est obligatoire pour certains électeurs sénatoriaux.

Pour les élections sénatoriales, le vote est obligatoire pour une catégorie des électeurs. Il y a, en effet, quatre catégories d'électeurs: I°, les députés du département; 2°, les conseillers généraux; 3°, les conseillers d'arrondissement; 4°, les délégués des conseils municipaux. Le vote est obligatoire pour les délégués des conseils municipaux; - il n'est pas obligatoire pour les députés, pour les conseillers généraux, pour les conseillers d'arrondissement.

Source : BIU Cujas

On a dit - ce qui est absurde - que les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement sont des gens bien trop sérieux et avec l'âme bien trop élevée pour qu'on soit obligé de leur dire: " Vous êtes obligés de voter", tandis que pour les délégués des conseils municipaux, pour les obliger à voter, il fallait mettre une amende. Cette amende est une sanction, elle est prononcée par le préfet.

Le vote est facilité.

Le vote est facilité.

En second lieu, le vote est facilité. Il faut rendre l'exercice du droit de vote facile. D'ailleurs, il y a des théoriciens, qui disent qu'il ne faut pas rendre le vote facile. C'était Stuart Mill, qui disait cela; il expliquait que ce qui est trop facile n'a pas de prix, qu'on n'y attache pas d'importance, qu'il fallait, au contraire, accumuler les difficultés, afin que les électeurs désirent voter. C'est un paradoxe.

Le jour et l'heure du vote.

Le vote est rendu facile, d'abord par le choix du jour. Ce jour est un jour férié, un dimanche, afin que les gens de toutes les classes de la société puissent voter. D'autre part, c'est toujours à des heures commodes pour tout le monde: pratiquement, de 8 heures du matin à 6 heures du soir. Par conséquent, tout le monde peut voter.

Tout cela aurait besoin d'être illustré par des exemples, comme ceux de l'Allemagne avant la constitution de Weimar, où on votait un jour de semaine, et par exemple, de 9 à 11 et de 2 à 6 heures, pour que les ouvriers ne puissent pas voter. Comme cela on se débarrassait de quelques voix socialistes.

Le lieu du vote.

En ce qui concerne le lieu du vote, l'urne est rapprochée de l'électeur. Voilà l'idée essentielle. Il y a au moins un lieu de vote par commune et, si la commune est très étendue, on peut faire plusieurs lieux de vote, ce que l'on appelle des sections de vote, sections de vote, qui n'ont aucune importance autre que celle là: les gens habitant tel quartier, votent à tel endroit déterminé. A Paris, on votera dans telle école de quartier, puis les résultats seront totalisés là où ils doivent l'être.

Dans la suite des études, on trouvera les sections électorales, qui sont différentes. Ce sont des divisions de communes, telles que chaque partie de la commune ait une représentation. La section électorale, dans la commune, a une importance politique. On est à ce sujet en train de préparer quelque chose au sujet de Paris. Paris est divisé en arrondissements, chaque arrondissement en quatre quartiers, et chaque

Source : BIU Cujas

quartier élit un conseiller municipal; de sorte qu'un quartier communiste a un conseiller municipal communiste, un quartier socialiste a un conseiller municipal socialiste; si vous avez un quartier conservateur, il a un conseiller municipal conservateur. Une commission vient d'être nommée, sous la présidence de M. Morizet, pour changer ce régime électoral de Paris. Avec la réforme que l'on prépare, il y aura 20.000 habitants de Belleville ou de Ménilmontant, qui annuleront le vote des électeurs du quartier de l'Opéra, de la Bourse, ou de la Madeleine, etc.

Le Professeur appelle l'attention sur l'idée (l'urne rapprochée de l'électeur) qui est une idée démocratique, incontestablement, mais qui donne lieu tout de même à certaines critiques. En I848, on votait au chef lieu de canton, c'est-à-dire que tous les électeurs devaient se rendre au chef lieu de canton; il en résultait que, dans le canton, il y a quelquefois I0, I2 kilomètres à faire pour aller au chef lieu. De là une gêne considérable pour les électeurs. Puis, pendant le jour du vote, les villages,dans les campagnes, les fermes, les maisons se vidaient complètement de tous les hommes; alors on disait que les malfaiteurs en profitaiebt pour accomplir leurs dégradations. On ne sait pas s'il y avait la moindre preuve de cela, mais ce sont des arguments qu'on invoquait.

Seulement, s'il est très facile de mettre l'urne à la portée de l'électeur, il faut voir que cela ne va pas sans inconvénient. On ne peut pas, en effet, assurer sérieusement la sincérité des opérations électorales si l'on disperse ainsi les bureaux de vote. On a indiqué le fameux cérémonial, qui existe depuis I9I3: on entre, on se fait donner une enveloppe, on va se cacher dans l'isoloir, on met le bulletin dans l'enveloppe, on revient mettre cette enveloppe dans l'urne. Dans les villes, cela est très facile. Dans les campagnes, où tout le monde se connaît, c'est quasiment impossible, parce que le fait d'aller se cacher est considéré comme un acte de méfiance à l'égard du maire, qui est là, et qui préside le bureau. Pratiquement, dans les petites communes, l'isoloir y est, mais on ne s'en sert pas.

Puis le tête à tête, en solitude, du maire avec l'urne est fécond en tentations. Il y a des individus qui, on le sait, ne doivent pas venir... Ils votent quand même...Voilà le péril. Tandis que dans les grandes villes importantes, avec la surveillance des organisations politiques, on arrive à assurer la sincérité des opérations électorales.

Source : BIU Cujas

Cette surveillance est encore impossible dans les petites communes, parce que si dans le centre de la France, par exemple dans le Limousin, il n'y a pas de fraude, dans d'autres régions, au contraire, la fraude est considérée comme un bon tour à jouer.

Le vote est en personne.

Le vote est donc facilité; cependant, le vote est en personne. Cela veut dire qu'il n'y a pas d'autre moyen d'exercer son droit électoral que de se présenter soi-même et de déposer soi-même son bulletin dans l'urne. Si le manchot, le cul de jatte, le paralytique général, l'aveugle votent, il faut qu'ils soient là; par conséquent, pas de mandat, pas de vote par procureur, et surtout pas de vote par correspondance.

Or, ceci est véritablement une question intéressante. Le Professeur a reçu, en sa qualité de Professeur de Droit constitutionnel, une délégation touchante de propriétaires de petites baraques foraines. Ces gens-là disaient leur regret de ne pas pouvoir exercer leur droit de vote. Ils ne sont jamais dans leur commune le jour où il faut voter, surtout lorsque les élections ont lieu, comme on s'attache à le faire maintenant, vers le mois de mai. C'est à ce moment là qu'ils sont en plein sur les routes. Puis les employés de chemins de fer, les commis-voyageurs, les ouvriers saisonniers, les marins de la marine marchande, les gens qui sont déplacés pour leurs affaires ou pour leur santé, tous ces gens ne peuvent pas exercer le droit de vote.

Le vote par correspondance

Les partisans les plus résolus du vote par correspondance se trouvent sur la gauche des assemblées, parce que tous ceux dont on parlait: les ouvriers saisonniers, les marins de la marine marchande, les ouvriers de chemins de fer, tout cela est considéré comme des électeurs de gauche. Or, c'est comme cela que la question se pose dans la réalité, elle se pose sur le plan politique.

En réalité, rien ne serait facile comme d'organiser ce vote par correspondance. Aujourd'hui, on envoie par la poste des sommes considérables, des millions et des millions, qui circulent avec des assurances, etc. Il est impossible de faire croire qu'il n'y a pas une procédure pour assurer la sincérité et la sécurité d'un vote, qui serait envoyé par correspondance, pour être ouvert avec les autres votes le jour du dépouillement. On peut employer le

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

pli recommandé, à l'intérieur duquel il y a la carte électorale, le bulletin sous enveloppe; le facteur, au moment du vote, apporte les votes par correspondance, le président ouvre l'enveloppe, prend la carte électorale, la fait émarger, puis on met le bulletin dans l'urne. Cela ne présente évidemment aucune espèce de difficulté. On a du reste expérimenté ce système pour les premières élections au lendemain de la guerre, pour les régions libérées. Par conséquent, tout cela est facile. On ne le fait pas. C'est cependant une question, qui intéresse une classe assez nombreuse de la population.

Le vote est égal.

Le vote est égal, c'est-à-dire que chaque électeur a une voix et n'a qu'une voix. Par conséquent, nous n'avons pas le vote familial et nous n'avons pas le vote plural.

Le vote familial.

Le vote familial est une idée très sympathique. Il est évident que l'homme qui élève une famille est plus intéressant et a plus de responsabilités que celui qui vit tout seul, et n'a pas la préoccupation du lendemain. Cependant, M.Barthélémy n'est pas pratiquement partisan de ce système, pour lequel il a, au premier abord, la plus vive sympathie. C'est que, au tournant de l'histoire où nous sommes, nous avons encore une force solide, quoique un peu branlante, une force de stabilité, qui est le suffrage universel. Il ne faut pas s'engager dans une voie, qui amènerait à toucher à l'universalité du suffrage, autrement nous marcherions vers un système de classes, de gouvernement par les violents, par les organisés; les désorganisés alors n'existeront plus, et le pays n'en sera pas mieux. Donc, restons à l'universalité du suffrage égal, et lorsque nous le voyons condamné et bafoué dans certains pays, comme la Russie, comme l'Allemagne et comme l'Italie, nous devons nous dire que c'est une grande force à laquelle il ne faut pas toucher.

Il y a, à l'heure actuelle, 5 millions de citoyens, qui sont inscrits à la C.G.T. qui paient chacun 50 à 70 francs; cela fait un budget de 350 millions. Pensez à ce qu'ont les bourgeois pour leur campagne électorale et voyez le danger qui menace, d'autant plus que, de plus en plus, le gouvernement sort des palais législatifs pour aller ailleurs. Il ne faut donc pas, nous, les désorganisés, écarter cette force du suffrage universel égal. Alors, n'entrons pas dans des voies, qui y porteraient atteinte. Posons au contraire la force du principe.

Source : BIU Cujas

Le vote plural

En second lieu, le vote n'est pas plural. Il y a eu une expérience de vote plural en Belgique. Jusqu'en I893, en Belgique, on avait un système censitaire, plus large que celui de la France autrefois: il fallait payer pour être électeur 40 florins. En I893, il y avait eu une campagne très vive avec la formule extrêmement frappante: "Un homme, une voix", et M. Janson, le père de l'homme d'Etat actuel, disait: "Le suffrage universel est comme Dieu, il s'affirme par lui-même", c'est une vérité évidente. En I893, on établit donc l'universalité du suffrage, mais dans des conditions particulières: I°, représentation proportionnelle (sur quoi on reviendra plus loin); 2°, vote obligatoire (on l'a déjà dit); et 3°, vote plural.

Il y avait plusieurs titres à avoir un bulletin de vote:

I° - Le vote de l'homme: chaque homme majeur recevait un bulletin;

2° - Le vote du père de famille: le père de famille, ou veuf, ayant retenu un enfant, avait un second bulletin.

3° - Le vote du propriétaire; un individu propriétaire d'une maison, ou d'un titre de rente, ou d'un carnet de caisse d'épargne d'une certaine importance, recevait encore un bulletin.

Il y avait enfin la voix de l'intellectuel: tout individu étant arrivé à un certain degré d'études, quelque chose comme le baccalauréat en droit, recevait deux voix supplémentaires.

Cela faisait cinq: l'homme, le père de famille, le propriétaire, les deux voix de l'intellectuel; mais il était entendu que l'on ne pouvait avoir que trois voix au maximum.

Quand l'électeur arrivait dans le bureau de vote, il montrait sa carte électorale, qui indiquait le nombre de bulletins auxquels il avait droit, et on lui remettait autant de bulletins, afin qu'on ne sût pas si un candidat avait été élu par les électeurs à trois voix ou par les électeurs à une voix, parce que s'il avait eu une majorité d'électeurs à trois voix, on aurait dit qu'il représentait les bourgeois, les capitalistes, etc.

Ce suffrage plural, dans l'espèce, n'était pas mal organisé. Il y avait tout de même des choses un peu extraordinaires. Voilà un électeur, qui a deux voix, parce qu'il est père de famille; mais son fils devient majeur, il n'est plus père de famille; cependant il est bien aussi intéressant, puisqu'il a élevé son fils jusqu'à la majorité; il perd la voix du père de famille ou veuf "ayant retenu un enfant". Retenu,

Source : BIU Cujas

c'est l'expression belge, c'est l'expression de nos voisins et amis; mais lorsque l'enfant devenait majeur également, le père de famille perdait cette voix.

La voix du propriétaire était une voix démocratique, parce qu'en Belgique, il y a une organisation véritable au point de vue social; par exemple, le système des habitations à bon marché n'est plus seulement fragmentaire, comme il l'est en France, il est extrêmement répandu et une quantité d'ouvriers sont propriétaires de leur maison avec les deux ou trois plant de tabac qu'ils ont le droit de cultiver, puisque la culture du tabac est libre en Belgique. La voix du propriétaire est donc une voix assez facile à acquérir.

De sorte que la pluralité du vote est très loin d'avoir donné les résultats qu'on en attendait. On se disait, par exemple:les électeurs à trois voix vont élire les réactionnaires, les catholiques, etc. C'est faux; c'était dans les bassins houilliers et dans les bassins verriers que se trouvaient le plus grand nombre d'électeurs à trois voix: l'homme, le père de famille, la petite maison à loyer acquéreur, et les socialistes étaient ceux qui se trouvaient avoir le plus grand nombre d'électeurs à trois voix. Au contraire, dans les Flandres, essentiellement conservatrices et catholiques, il y avait une majorité d'électeurs à une voix ou à deux voix.

Aujourd'hui, le suffrage plural a disparu en Belgique et on en est au régime du suffrage universel égal, mais avec vote obligatoire et représentation proportionnelle.

LE VOTE A LIEU DANS DES CIRCONSCRIPTIONS.

Les circonscriptions.

Il faut comprendre ce que c'est, surtout lorsque nous nous occupons, comme c'est notre matière ici, des élections au Sénat et surtout à la Chambre des députés.

L'idéal théorique du régime représentatif serait que le pays formât une circonscription unique, qui votât pour les 6I2, 6I3 ou 6I4 députés. Comme cela, les députés ne représenteraient spécialement aucune partie du pays, ils représenteraient le pays tout entier; ils seraient libérés de certaines servitudes électorales et ils verraient l'ensemble des intérêts du pays.

Ce système est au fond celui qui fonctionne en Allemagne aujourd'hui, et celui qui fonctionne en Italie. Le gouvernement, le parti au pouvoir, prépare une liste unique et obligatoire; dans l'ensemble du

Source : BIU Cujas

pays les électeurs disent: "Oui, nous voulons ces 400 candidats, que vous nous présentez" et ils adoptent la liste sans y pouvoir rien changer. Mais ce n'est possible que dans des pays fortement disciplinés, comme le sont l'Allemagne ou l'Italie d'aujourd'hui. Il ne faut d'ailleurs pas exagérer les bienfaits de la discipline, telle qu'elle existe aujourd'hui en Allemagne, parce qu'il y a tout de même des choses qui bouillonnent: tous les adversaires d'Hitler ne sont pas morts.

Mais en France, nous ne pouvons pas imaginer qu'on nous force à voter pour 6I6 députés à la fois; nous ne les connaissons pas. Déjà il est assez difficile de connaître son candidat, quand il n'y en a qu'un, ou d'en connaître 5, 6 ou IO, quand il y en a 4,5, 6 ou IO sur une liste. C'est ainsi que nous avons vu élire sur une liste, dans un département du Nord, un très brave garçon, et qui était très brave, parce qu'il avait une douzaine de palmes à sa croix de guerre, mais qui, au moment de son élection, était en prison pour escroquerie. On a dit aussi qu'en I885, il y avait eu un député, qui était interné dans un établissement d'aliénés, qui aurait été élu député et qui aurait voté pour tous les gouvernements pendant la législature; mais cela on ne le garantit pas; tandis que pour le héros de guerre, qui avait eu des malheurs pendant la paix, c'est un fait historique.

Alors il faut diviser le pays en fractions, dont chacune élira un certain nombre de représentants. Cette fraction s'appelle une circonscription. Si chaque circonscription est chargée d'élire un seul député, on dit que l'on a un scrutin uninominal, parce que l'électeur met dans l'urne un bulletin portant un seul nom. - Si le pays est divisé en circonscriptions, chargées d'élire chacune plusieurs députés, on a le scrutin dit de liste, parce que l'électeur met dans l'urne les noms de 4,5,6,IO députés.

En général, lorsqu'on prend le système uninominal, la circonscription chargée d'élire un député, c'est l'arrondissement administratif, tel qu'il avait été créé par Napoléon Ier. Si l'on s'arrête au système, qui découpe le pays en circonscriptions élisant chacune plusieurs députés, la circonscription choisie est le département. De sorte que, très souvent, dans le langage courant, on confond scrutin uninominal avec scrutin d'arrondissement, et les partisans du scrutin uninominal se qualifient "arrondissementiers".

Scrutin uninominal et scrutin de liste.

Voilà comment on pose la question au simple point de vue descriptif. Ici nous avons la question de savoir si le scrutin doit être uninominal ou s'il doit

Source : BIU Cujas

être de liste.

Tout d'abord, on signale que nous avons eu, dans cet ordre d'idées, bien des oscillations. En I875, nous avons eu le scrutin uninominal, et M. Dufaure considérait le caractère uninominal du scrutin comme aussi important qu'un principe constitutionnel. - Une fois, nous avons eu le scrutin de liste majoritaire: c'est en I885. Gambetta n'était plus à ce moment-là président du conseil, mais c'est certainement à l'influence de Gambetta qu'est due cette expérience du scrutin de liste en I885. - Puis, nous avons eu, en I9I9 et en I924, deux expériences de scrutin de liste départemental, encore, mais avec représentation proportionnelle. Voilà l'histoire.

L'union conservatrice en I885.

Qu'est-ce qui s'est passé en I885 ? En I885, c'est encore les débuts de la République et la République luttant pour son existence. La droite des assemblées, en I885, ne comprenait pas des hommes attachés aux idées modérées, aux idées conservatrices, aux idées religieuses, comme est composée aujourd'hui l'opposition de droite dans les chambres d'aujourd'hui. En I885, la droite était composée de monarchistes déterminés, et ces monarchistes étaient ou bien royalistes, partisans du comte de Paris, ou bien bonapartistes. La division, dont on a parlé, entre légitimistes et orléanistes avait disparu par la mort du comte de Chambord; il n'y avait plus qu'un prétendant au trône, c'était le petit-fils de Louis-Philippe, le comte de Paris.

Or, bonapartistes et royalistes, qui étaient chacun attachés à des dynasties, dont les intérêts étaient en fait opposés, avaient formé ce que l'on appelait l'union conservatrice. D'abord, disait Paul de Cassagnac: "étrangler la gueuse"; la gueuse, c'était la République; il fallait renverser la République et une fois la République renversée, on se serait entendu pour savoir si on appellerait un Bonaparte ou si on appellerait un Orléans.

Donc, au premier tour de scrutin, les conservateurs se présentent unis; au contraire, les républicains se présentent divisés en radicaux et en opportunistes, il y a grand nombre de ballotages; mais il y a plus de conservateurs élus que de républicains. Alors les républicains s'entendent pour le second tour, entre radicaux et opportunistes; d'autre part, le maniement judicieux et très large de l'invalidation consolide la très légère majorité obtenue. Mais les républicains ont senti passer le vent de la défaite, ils ont vu le moment où à la chambre des députés il y aurait plus de monarchistes que de républicains. Aussi ils s'empressent de supprimer le scrutin de liste et de le remplacer par le scrutin uninominal.

Source : BIU Cujas

C'est au scrutin uninominal que sont faites les élections de I889 et le scrutin uninominal fonctionne en I889, en I893, etc, etc, et on arrive ainsi à l'année I9I9. Il y avait, en cette année I9I9, dans les assemblées et dans le pays tout entier, un dégoût formidable pour le scrutin uninominal, et il y avait surtout un dégoût encore plus marqué pour le scrutin de ballottage c'est-à-dire pour les deux tours de scrutin. On reprochait au scrutin uninominal l'asservissement des élus aux électeurs de cette petite circonscription qu'est l'arrondissement. On reprochait l'abaissement général des assemblées, on reprochait l'abaissement de la dignité du représentant. "Comment voulez-vous, disait-on de quelques uns, qu'il assiste aux commissions? il en fait!" Et c'était vrai. Car on a dit à ce sujet une quantité de choses, que l'on a cru être des plaisanteries, ce n'étaient pas tellement des plaisanteries.

Puis il y a autre chose: Gambetta dans un discours célèbre, a indiqué que l'argent joue à coup sûr dans la petite circonscription. Lamartine disait déjà en I848: "on empoisonne plus facilement un verre d'eau qu'un fleuve"; il est plus facile d'acheter une petite circonscription que d'acheter un département. L'achat de la circonscription est extrêmement rare, et il faut être extrêmement riche, mais il y a des gens extrêmement riches et les cas les plus rares finissent par arriver, et Gambetta disait: "Vous aurez inoculé la gangrène de l'argent à la démocratie française."

D'autre part, on disait aussi, en I885, que la pression administrative s'exerce plus facilement dans l'arrondissement que dans le département. Plus le cadre est étroit, plus petit est le nombre de voix à déplacer et c'est par là précisément que l'argent peut jouer un rôle. Acheter une circonscription, cela ne veut pas dire qu'on achète 4.000 électeurs, cela veut dire qu'on achète les 500, dont on a besoin. Dans le département, au lieu de 500, il y en a 2.500. La pression administrative peut déplacer plus facilement ces quelques centaines de voix dans l'arrondissement que dans le département.

C'est pour cela que Louis-Napoléon Bonaparte, lorsqu'il avait fait son coup d'Etat du 2 décembre I85I, et qu'il avait demandé au peuple de faire une constitution sur cinq bases déterminées, avait mis au nombre de ces bases le caractère uninominal du scrutin. Il disait: "sans scrutin de liste, qui fausse l'élection."

Il faut voir en passant combien tout est relatif au point de vue des opinions, qui ont des apparences de doctrine. Il a été admis, il y a encore quelques

Source : BIU Cujas

années, que pour être un bon républicain, il fallait être arrondissementier, c'est-à-dire que l'attachement au scrutin d'arrondissement était une des vérités orthodoxes du parti républicain. Mais pendant tout le Second Empire, l'attachement au scrutin uninominal a été l'essentiel du régime bonapartiste.

Bonaparte avait raison: lorsque l'on a son administration, on peut mieux s'en servir dans l'arrondissement que dans le département, et en I885, on avait encore raison de dire que dans l'arrondissement on ferait mieux sentir, et plus efficacement, la pression administrative. Mais aujourd'hui, il n'y a plus d'administration, ou tout au moins il n'y a plus une administration semblable à ce qu'elle était alors.

Imaginez combien les institutions peuvent changer, alors que les textes restent les mêmes, dans les mots, dans les décrets, dans les apparences extérieures. On dit: "Vous, la France républicaine, vous avez les préfets de Napoléon ". Ce n'est pas vrai. Nous avons les apparences extérieures des préfets de Napoléon. Napoléon envoyait ses préfets dans ses départements, et ses préfets lui obéissaient à lui, avec un régime centralisé. Maintenant, le gouvernement envoie des préfets dans les départements. Très souvent ces préfets ne reçoivent pas d'instructions; surtout lorsque le gouvernement est un gouvernement modéré.

D'autre part, même si les préfets restaient subordonnés comme du temps de Napoléon, nous n'avons plus aujourd'hui, à raison du syndicalisme des fonctionnaires, l'obéissance aux ordres du préfet, que nous avions autrefois. Si le préfet se manifeste pour un candidat ou pour l'autre, croyez-vous que les instituteurs, les postiers, les cantonniers, la masse des citoyens vont voter, parce que le préfet dit:"Il faut voter pour Un Tel"? Les préfets n'ont aujourd'hui que très peu d'influence. Peut-être peuvent-ils agir lentement, en montrant qu'un individu, un parti dispose des faveurs, en accordant les palmes académiques, le mérite agricole ou les bureaux de tabacs de dernière classe, ou l'autorisation de détruire les lapins en dehors de la période de la chasse, peut-être donnent-ils au peuple l'impression que certains sont puissants. Mais au moment de l'élection, il n'y a rien à faire, le préfet ne déplace pas dix voix. Et cela s'est produit sans qu'il y ait aucune espèce de changement dans les textes ou dans les apparences.

On a essayé donc, en I885, le scrutin de liste. Il nous est apparu tout d'abord que le scrutin de liste réunissait un faisceau de scrutins uninominaux, à savoir que lorsqu'il y avait auparavant cinq arrondissements dans un département, les listes ont été

Source : BIU Cujas

composée de cinq candidats pris chacun dans un arrondissement. Chaque député se considérait comme le député d'un arrondissement déterminé.

Il est apparu aussi que l'électoralisme restait le même. Les électeurs, au lieu d'écrire à un député écrivaient à quatre ou à cinq.

Mais surtout, voici le grand reproche qu'on peut adresser au scrutin de liste: il est agréable pour certaines personnalités; car ce qu'il y a de plus difficile dans le scrutin d'arrondissement, c'est cette quête de voix, cette cueillette individuelle, cette sollicitation à l'égard des électeurs, accompagnée d'absorption de liquides divers... Puis lorsqu'on est dans une petite circonscription, où il y a I20 communes, il faut aller dans toutes les communes. Y aurait-il dix électeurs, il faut y aller, autrement les dix électeurs sont contre vous. Cela ne veut pas dire d'ailleurs que si vous y allez vous aurez une seule voix; il faut cependant y aller; il faut s'imaginer ce que sont les visites dans chaque maison, les réunions le soir, etc, etc.

Au contraire, avec le scrutin de liste, on ne peut pas aller dans ces petites communes; on expose son programme comme on veut, la tête haute, puis on s'en va.

Mais l'inconvénient du scrutin de liste, tel qu'il est apparu en I885, c'est que c'est un scrutin d'écrasement. Avec la dispersion par le scrutin uninominal, il peut arriver qu'un parti, qui a la minorité ici, ait la majorité ailleurs; au contraire, avec le scrutin de liste la majorité emporte tous les sièges.

Chaque genre de scrutin a ses inconvénients et quand on a un genre de scrutin on n'en voit que les inconvénients, et on ne voit que les avantages de celui qu'on n'a pas. Le Professeur n'aime pas le scrutin uninominal,mais son rôle n'est pas de faire de la propagande pour des solutions, mais de fournir les éléments des solutions. Le scrutin uninominal a eu des partisans acharnés, et notamment parmi ceux qui espèrent se faire élire au scrutin uninominal, ou parmi ceux qui, ayant une circonscription sûre, dans laquelle ils sont perpétuellement réélus, veulent garder cette situation, individu ou parti. Quand on change, on se dit qu'on va arranger la modification de telle sorte qu'on y ait avantage, mais ces calculs sont toujours démentis par les évènements.

On rappelle qu'en dehors de ces considérations d'égoïsme personnel ou d'égoïsme de parti, nous avons

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

des hommes comme M. Dufaure, qui est partisan du scrutin uninominal, mais au contraire Gambetta faisait le procès du scrutin uninominal et attachait une telle importance au scrutin de liste, qu'il a manifesté cet intérêt par deux actes remarquables: I°, étant président de la Chambre, il a abandonné le fauteuil présidentiel pour descendre à la tribune défendre le scrutin de liste.

D'autre part, Gambetta étant chef du gouvernement il a été président du conseil dans un ministère, que l'on appelait par ironie "le grand ministère" et qui garde ce nom dans l'histoire, parce qu'on pensait qu'il serait grand par la composition, c'est-à-dire que les hommes arrivés y figureraient, mais ils ont refusé de s'embarquer dans cette galère, parce que le "père Grévy", à l'Elysée combattait ce ministère. Ce ministère, qui était composé de jeunes qui, dans l'avenir, ont fait une belle carrière politique, est appelé grand, parce qu'il a duré moins de trois mois, et Gambetta est tombé sur une proposition de révision constitutionnelle: il attachait tellement d'importance au scrutin de liste, qu'il avait voulu en faire un article de constitution.

Ce sont donc des opinions bien partagées et avec des autorités différentes dans les deux sens.

Le scrutin de liste qui, tout de même , a les avantages qu'on a indiqués - il éloigne un peu des électeurs, il permet au député de rester indépendant, et il y en avait des députés indépendants, des députés qui ne faisaient pas d'électoralisme, mais c'étaient des exceptions: par exemple, Camille Pelletan ne répondait pas aux lettres, il ne faisait pas de démarches, seulement c'était un homme de premier plan et les méridionaux étaient fiers de l'avoir pour député, mais on ne sait pas combien cela aurait duré. La preuve c'est qu'il a obliqué vers le Sénat, dès qu'il a pu.

Le scrutin de liste, scrutin d'écrasement des minorités.

L'inconvénient du scrutin de liste, c'est d'être un scrutin d'arrondissement. La division de la France en petites circonscriptions, dont chacune élit un député, donne aux diverses nuances de l'opinion publique une chance d'être représentées. Il peut y avoir une circonscription où à la majorité une opinion un peu dissidente, qui se distingue de la majorité dans l'ensemble du pays.

Voilà, par exemple en I884 - et c'est un des motifs qui ont fait adopter la représentation proportionnelle, - les catholiques belges qui, avec 270.930 voix obtiennent 50 sièges, et les libéraux avec 220.II voix obtiennent 2 sièges. Il y a une différence de

Source : BIU Cujas

quelques milliers et cette différence fait qu'un parti a 50 sièges et que l'autre parti en a 2, parce que les catholiques ont été élus à une faible majorité.

En I885, dans le Morbihan, la liste réactionnaire de 8 députés fut tout entière élue par 482.070 voix et la liste républicaine, avec 474.228 voix n'eut aucun député.

En Australie, où il y a un scrutin de liste pour le Sénat, le Sénat appartient exclusivement au parti travailliste, il n'y a pas un sénateur, qui ne soit travailliste. Par conséquent, on voit l'injustice du scrutin de liste: il écrase les minorités. Alors, il faut, pour conserver les avantages du scrutin de liste, qui sont incontestables, il faut assurer la représentation des divers partis. Par conséquent, la vraie solution, c'est le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. On va y arriver un peu plus loin; il y a encore quelques petites caractéristiques du scrutin à signaler.

Le Scrutin est individuel.

La représentation des intérêts.

En voici une qui est assez délicate à comprendre. On a dit que le scrutin est en personne, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre moyen d'exercer le droit de vote que de se rendre soi-même au bureau et d'y déposer soi-même le bulletin de vote. On ajoute maintenant que le scrutin est individuel, ce qui soulève, non pas seulement une question de procédure, mais encore une question infiniment profonde de régime politique. En France, les individus votent comme individus, et non pas dans un groupe, comme membres de ce groupe. Autrement dit, nous avons en France l'individualisme politique et nous n'avons pas ce que l'on appelle d'un mot, qui cache bien des choses obscures, le corporatisme politique. On vote en sa qualité d'individu, on ne vote pas dans un groupe et avec un groupe.

Ceci se rattache à une question, que l'on appelait autrefois la question de la représentation des intérêts, ou représentation professionnelle - qui suppose la représentation des intérêts économiques, tandis que la représentation proportionnelle suppose la représentation des partis politiques.

Nous avons donc le régime individualiste. Individualisme de I789, comme on dit. Le démo-libéralisme, comme dit M.Mussolini, est aujourd'hui l'objet de très vives attaques dans le monde tout entier, parce que, en somme, la Russie, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal. ont abandonné le démo-individualisme,

Source : BIU Cujas

l'ont abandonné dans une mesure que l'on précisera plus loin, mais l'ont abandonné en principe. M.Mussolini n'a pas assez de sarcasmes pour un système, qui fait que le pays est dirigé par une poussière d'individus, que des individus, parce qu'ils arrivent à la majorité, vont tout de suite exercer une influence souvent déterminante sur la direction des affaires publiques. Qu'est-ce qu'on oppose à cela? Autrefois,en France,on parlait de la représentation des intérêts.La grosse difficulté de la représentation des intérêts, on peut la constater dans la composition du conseil national économique, qui existe, ou dont les apparences existent. Comment allons-nous grouper les individus? On croit que c'est commode. Mais imaginez, par exemple, le groupe des produits chimiques: est-ce que les intérêts de ceux qui vendent des engrais pour l'agriculture, extraits de ce que l'on appelle pudiquement en droit administratif "les matières usées", est-ce que les intérêts des fabricants d'engrais chimiques sont les mêmes que ceux des parfumeurs? Ils sont complètement différents; cependant ce sont des produits également chimiques. Est-ce que les intérêts d'un quincaillier de village sont les mêmes que ceux des magnats de la grande industrie lourde du fer? Alors comment les classer?

2ème difficulté: une fois qu'on aura fait ce classement, quelle importance va-t-on donner à chaque groupement? Est-ce qu'on va donner à un groupement une importance électorale - car il faut toujours en arriver là - exactement proportionnelle à l'importance numérique du groupe? On est fatalement amené à cette solution. Seulement alors, voilà IO patrons, ils ont IOO.OOO ouvriers; alors les patrons n'existent plus; évidemment, ils sont écrasés.

Et au point de vue du commerce, est-ce que les intérêts des commerçants de la rue de la Paix ou de l'avenue de l'Opéra sont les mêmes que les intérêts d'un commerçant de village? Pas du tout.

Mais surtout à l'intérieur d'une profession, on arrivera difficilement à faire comprendre la solidarité, qui existe entre les patrons et les employés, et on peut dire qu'aujourd'hui un ouvrier boulanger est plus près d'un ouvrier charpentier que de son patron.

Alors d'après quel mètre, d'après quelle mesure, d'après quel criterium va-t-on faire cette distribution? En outre, quand on met tous ces gens là en présence, ils ont chacun des intérêts distincts, et non seulement distincts, mais opposés, et la représentation des intérêts, au lieu de faciliter la fusion des intérêts, stimule en général l'ardeur des

Source : BIU Cujas

intérêts particuliers et les oppose plus fortement les uns aux autres.

Voici, par exemple, le conseil de la Marine marchande, Les armateurs avaient leurs intérêts, les chargeurs avaient leurs intérêts, les capitaines et les dirigeants techniques de la marine marchande avaient leurs intérêts, les marins eux-mêmes avaient leurs intérêts particuliers. Et quand ces gens là se réunissaient sous la présidence de M. Colson, on n'aboutissait jamais à rien.

Voilà les inconvénients de la représentation professionnelle. Ce qu'il faut voir surtout c'est que l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers. Si on additionne toutes les prétentions des viticulteurs de l'Aude et de l'Hérault, si on additionne toutes les prétentions des planteurs de betteraves du Nord, si on additionne ensuite les prétentions des fabricants de soie avec le ver à soie, et si on additionne les intérêts des soyeux de Lyon, qui aiment mieux faire venir la soie à bon marché de Chine que de la payer cher dans la vallée du Rhône, si on additionne tous ces intérêts avec l'intérêt du Trésor, on arrive à détruire l'intérêt du Trésor. Il faut donc une autorité supérieure qui, de la masse de ces intérêts particuliers divergents, et en eux-mêmes inconciliables, dégage l'intérêt général.

On ajoute que la compétence technique ne désigne pas pour la fonction politique. Si on fait une chambre avec le meilleur épicier, avec le meilleur quincaillier, avec le meilleur peintre en bâtiment, avec le meilleur artiste, avec le plus grand savant de philologie, on fait une chambre impossible et qui n'offrira aucune lumière particulière.

Et, d'autre part, la compétence technique ne désigne aucunement pour trancher les grands problèmes politiques ou même sociaux. Nous avons de grandes questions politiques, les questions diplomatiques: pourquoi quelqu'un, parce qu'il a réussi à faire fortune dans le charbon ou dans le mazout, viendra-t-il décider sur la séparation des Eglises et de l'Etat, par exemple, sur la question d'une ambassade au Vatican? Il n'a aucune compétence. De même la question bourgeoisie et prolétariat, patrons et ouvriers... Tous ces gens désignés par des intérêts particuliers n'ont aucune compétence particulière pour trancher ces problèmes primordiaux.

Le corporatisme

Maintenant, il y a une autre question, - question identique - la question précisément du corporatisme : l'Etat corporatif. Ici évidemment, le professeur a entendu des discours émouvants des partisans

Source : BIU Cujas

des corporations de l'ancien régime; il ne peut pas ne pas s'intéresser à ces anciennes corporations: ce sont des rues où étaient les gens qui faisaient le même métier, ce sont des chapelles dans certaines villes, ce sont des bannières, des chefs d'oeuvre de menuiserie, que l'on promenait dans les rues, c'est de la vieille France, il y est attaché. Mais on ne peut pas oublier l'édit par lequel Louis XVI a supprimé les corporations. Louis XVI supprime les corporations, parcequ'elles sont "contraires à la société générale", on dirait aujourd'hui: parce qu'elles sont contraires à l'intérêt général.

Les corporations de l'ancien régime avaient évidemment certains avantages: la solidarité professionnelle et dans une large mesure, pour ceux qui entraient dans la corporation, une espèce d'abri, une protection, une solidarité de la profession. Mais les corporations de l'ancien régime ont été supprimées, à raison de leur égoïsme formidable, dont nous retrouvons certaines traces assez fâcheuses dans le syndicalisme d'aujourd'hui. Par exemple, chaque corporation voulait se réserver le monopole d'une activité:pour fabriquer un éventail, le tablettier faisait la monture de l'éventail, en ivoire, en écaille ou en bois ; - le dentelier faisait la dentelle; - l'éventailliste collait la dentelle sur la monture; et le mercier vendait l'éventail; il n'y avait pas une profession, où on pouvait faire l'éventail entier; par conséquent, il n'y avait aucune corporation, qui pouvait fabriquer un éventail et le vendre; il y avait trois professions pour fabriquer l'éventail et une profession pour le vendre.

Il y avait les luttes célèbres entre les bouchers, les charcutiers et les rôtisseurs. Seuls les bouchers pouvaient abattre toutes bêtes au-dessus de l'importance d'un agneau; - les charcutiers pouvaient tuer à partir de l'importance de l'agneau, - et le rôtisseur n'avait pas le droit de tuer un agneau, ni de tuer un mouton, il fallait qu'il aille acheter le gigot chez le boucher, et qu'il le fasse cuire chez lui. On avait discuté la question de savoir s'il pouvait abattre chez lui les poulets. Les patissiers ne pouvaient pas abattre la viande avec laquelle ils garnissaient leurs pâtés (car le premier pâté a été un pâté de viande), etc.

Les médecins ont fait une lutte acharnée contre les chirurgiens. Les chirurgiens, jusqu'à Louis XIV, étaient considérés comme des ouvriers manuels; il y a eu alors une corporation de Saint Côme, qui a permis aux chirurgiens d'avoir une situation meilleure.

Source : BIU Cujas

Les bateaux, qui descendaient la Seine, ne pouvaient pas décharger eux-mêmes, il fallait recourir à la corporation des déchargeurs du port de la Seine.

On n'avait pas le droit de commander à un entrepreneur une maison clefs en main, avec un prix à forfait; il fallait s'adresser au maçon, au menuisier, au peintre, au serrurier, etc, etc, et payer des notes partout.

Voilà le fond, voilà l'ancien corporatisme. On nous dit: pourquoi la République a-t-elle supprimé les corporations? Mais on peut répondre: Le frère de Louis XVI, Louis XVIII est arrivé en 1814, nous avons eu des rois jusqu'en 1848 et ils n'ont jamais pensé à rétablir les corporations, cela parce qu'ils avaient le souvenir des corporations de l'ancien régime.

Il y a un corporatisme politique, dont l'existence est un fait, et maintenant ce sont les fondements mêmes de notre société, de notre organisation sociale et politique, qui sont mis en cause. L'Allemagne, véritablement, y a à peu près renoncé; les Allemands ont essayé de faire du corporatisme, ils y ont renoncé, c'est maintenant une dictature individualiste, mais c'est surtout une dictature.

Plus intéressante certainement est l'expérience italienne: on ne peut pas exercer une profession , si on n'est pas dans une corporation, et on ne peut pas exercer un rôle politique, si on n'est pas dans une corporation. Il y a, en Italie, un ministère des corporations et toute profession est incorporée. Théoriquement, ce sont ces corporations, c'est ce régime corporatif, qui aboutit à dresser la liste des 400 députés. Par conséquent, nous avons le régime corporatif en Italie.

On l'a aussi, dans une certaine mesure, en Autriche, tel qu'il avait été inspiré par Dolfuss. On l'a en Portugal, avec un dictateur extrêmement intéressant, tout à fait curieux, qui se distingue tout à fait des autres, parce qu'en principe tous les dictateurs sont des démagogues. On ne peut pas être dictateur, si on n'est pas démagogue: le dictateur apparaît en public, il se fait acclamer, ce sont des rassemblements, des défilés, des manifestations, tout cela organisé théâtralement. Or, non seulement M.Salazar, qui est un ancien professeur des sciences économiques, ne sort jamais de chez lui, mais c'est une espèce de moine laïque, d'ascète, il reste chez lui et, de son cabinet, il dirige le Portugal. Il a aussi institué des corporations, mais ces corporations, à l'heure actuelle, c'est de l'étatisme. La corporation de Mussolini, c'est de l'étatisme mussolinien, c'est de l'étatisme

Source : BIU Cujas

fasciste, c'est-à-dire que toute la production, comme toute la politique, arrive entre les mains du dictateur.

M. Barthélémy ne peut pas insister plus longuement seulement, il appelle tout de même l'attention sur ce point: M.Mussolini, d'ailleurs, a annoncé qu'il voulait supprimer la Chambre des députés, c'est un vieux reste du libéralisme démocratique et individualiste. Mais tout de même, lorsqu'il l'a organisée, il l'a organisée suivant le mode individualiste, en ce sens que chaque citoyen, comme individu, met dans l'urne un bulletin disant: "Je veux ces 400 députés". Par conséquent, on aboutit quand même au libéralisme individualiste.

En France, nous n'avons pas le corporatisme politique électoral. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas une grave question au point de vue de la transformation des institutions, sans que les textes de la constitution eux-mêmes aient été touchés. Il y a entre l'état politique d'aujourd'hui et l'état politique des environs de I885 une différence formidable, que l'on croit plus considérable que celle qui existait entre I865 et I885, et on peut dire aussi plus grande que celle qui existait entre I925 et I885. Nous avons le fait de l'organisation du syndicalisme, de l'organisation des masses, qui transforme singulièrement les réalités politiques que l'on est obligé d'exposer dans ce cours suivant les forces traditionnelles. Mais en dehors des forces, qui font l'objet du programme de ce cours, il y a d'autres forces, qu'il n'est pas dans le programme de cette année d'étudier, et qu'il est d'ailleurs très difficile d'étudier dans l'état actuel de la question.

Le vote a lieu à la majorité .

On arrive à un autre point, qui est ainsi formulé: le vote a lieu à la majorité. On va, sur ce point, exposer quelques règles positives. Il y a de savants historiens, qui étudient les origines de cette règle assez curieuse que c'est la majorité qui l'emporte. M. Fournier, qui a été un très savant professeur de cette faculté, recherchait les origines de la majorité dans le droit canon, dans les règles des ordres religieux, dans la pensée de certains théologiens, etc, etc. Ceci manque un peu véritablement d'actualité. C'est celui qui a le plus grand nombre de voix, qui est élu. Voilà la règle.

Il en résulte ceci, en France: I°, il y a toujours lieu à élection, même s'il n'y a qu'un seul candidat. Aux dernières élections législatives, il n'y a

Source : BIU Cujas

eu qu'une seule circonscription, où il n'y ait eu qu'un seul candidat, parce que, comme on l'indiquera dans la suite, en France, la candidature n'a pas besoin d'être sérieuse, tandis qu'en Angleterre on a trouvé le moyen de rendre la candidature sérieuse par ce fait que, lorsqu'on est candidat, lorsqu'on affirme sa candidature, il faut déposer une somme équivalant à environ I5 ou 20.000 francs, et si on n'a pas le 8ème des suffrages exprimés, la somme est confisquée; si on a un nombre convenable de voix, on vous rend la caution.

En France, il y a toujours lieu à élection, même s'il n'y a qu'un candidat: il faut que les électeurs se rendent au scrutin et votent. Et même il ne suffit pas qu'au premier tour de scrutin, on ait obtenu un certain nombre de voix: il faut le quart des électeurs inscrits pour être élu.

Mais on pourrait imaginer un autre système: il n'y a qu'un candidat, pas de concurrent, donc pas d'élection. C'est le système qui a fonctionné en Espagne en I9IO; il y a I20 députés qui ont été ainsi proclamés élus, parce qu'au jour de l'élection, il n'y avait qu'un seul candidat dans chaque circonscription. C'est le système, qui existe également en Angleterre: les élections sans scrutin y sont très fréquentes. Par exemple, le 6 Décembre I9I8, il y a eu I08 députés, qui ont été proclamés élus, parce qu'ils n'avaient pas de concurrents. Voilà donc la première règle: il faut toujours qu'il y ait élection.

Il faut une certaine majorité.

Seconde règle: Il faut, pour être élu, une certaine majorité.

C'est une règle française et qui s'applique à toutes les élections quelles qu'elles soient, à savoir: au premier tour de scrutin, n'est élu que celui qui a obtenu la majorité absolue.

Au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés.

Qu'est-ce que c'est que la majorité absolue? C'est plus de la moitié. On dit couramment: la majorité absolue, c'est la moitié plus un. Non, c'est plus de la moitié, parce qu'il peut s'agir de la moitié, plus une demie. Si nous avons IO électeurs, la majorité absolue, c'est 6, par conséquent, la moitié plus I, 5 plus I. Mais s'il y a I7 électeurs, il faut 9 voix, ce qui n'est pas la moitié plus I, mais la moitié , plus I/2.

Il faut donc plus de la moitié des suffrages exprimés, or, les suffrages exprimés ne correspondent pas au total des individus qui sont allés au scrutin et qui ont mis un bulletin dans l'urne. Ceux qui sont allés au scrutin, pour lesquels on a dit: "M. UN Tel

"Les Cours de Droit" 3, Place de la Sorbonne, 3 W Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

a voté", ceux-là forment les votants. Ce n'est pas la majorité absolue des votants, qui est nécessaire au premier tour de scrutin, c'est la majorité de ceux qui ont émis un suffrage valable. Par conséquent, les bulletins nuls ne comptent pas pour la majorité absolu ils sont considérés comme n'ayant pas été exprimés.

On voit alors l'intérêt qu'il y a à faire la distinction: IO personnes sont allées au scrutin: votants, IO; mais il y a 4 bulletins blancs, 4 bulletins sans nom, ou bien 4 bulletins qui sont marqués, ou bien 4 bulletins contenant une mention outrageante pour un candidat, ou bien 4 bulletins au nom d'une femme (d'après une décision du Conseil d'Etat), tous ces bulletins ne comptent pas. Par conséquent, IO personnes sont allées au vote, 4 bulletins nuls, la majorité absolue n'est plus ici 6, elle est 4: la moitié plus I des 6 suffrages. Le nombre des bulletins blancs facilite l'élection au premier tour.

Le Professeur estime qu'au premier tour les bulletins blancs devraient compter, parce qu'ils ont une signification, ils signifient: "aucun des candidat en présence ne me plaît, par conséquent, qu'un autre candidat se présente au second tour, et peut être lui donnerai-je mon suffrage". Au contraire les bulletins blancs facilitent l'élection au premier tour, en abaissant le chiffre des suffrages et en empêchant par conséquent un candidat désirable de se présenter au second tour.

La majorité absolue doit représenter au moins le quart des électeurs inscrits.

Ce n'est pas tout. Il faut au premier tour, pour être élu, que cette majorité absolue représente au moins le quart des électeurs inscrits; par conséquent, il faut un nombre convenable de voix. Il faut remarquer comment cette règle s'applique. La question se pose surtout en cas de grève des électeurs. Les grèves d'électeurs ne se produisent pas en matière législative, elles se produisent en matière municipale, parce qu'il y a des conseils municipaux, qui se révoltent contre une décision administrative, et qui n'ont pas d'autre moyen, pour cela, que de donner leur démission et d'organiser la grève des électeurs.

Voilà, par exemple, un petit village de la Somme, qui s'appelle Bouquemaison. Dans ce village, un individu voulait épouser une jeune fille, cette jeune fille n'a pas voulu, il l'a tuée; l'individu est déclaré fou, il est interné à Amiens comme aliéné. Les électeurs de Bouquemaison, tout petit village de I50 habitants paient la pension de l'aliéné, y compris la famille de la jeune fille assassinée.

Le Préfet, généreux, au bout d'un certain temps, dit que cet individu n'est pas fou. On le libère.

Source : BIU Cujas

L'aliéné rentre à Bouquemaison, demande à une jeune fille de l'épouser, la jeune fille ne veut pas, il la tue. Il a été interné de nouveau à Amiens. Par conséquent, il y a deux familles de Bouquemaison qui doivent payer la pension de cet individu, qui revient toujours pour tuer une jeune fille dans leur village. Le conseil municipal a décidé de ne pas payer cette pension. Le Préfet l'a inscrite d'office au budget municipal. Alors; démission et grève des électeurs.

Voici alors ce qui peut se produire, et ceci s'est produit dans la vallée du Rhône: grève d'électeurs, mais il y a un jaune, si on ose s'exprimer ainsi, c'est-à-dire un électeur, qui ne fait pas grève. Il met son bulletin dans l'urne, Au premier tour de scrutin, chacun des candidats obtient I voix, mais aucun ne réunit le quart des électeurs inscrits. Par conséquent, on procède au second tour de scrutin. Au second tour de scrutin, le sacristain,-car c'était le sacristain qui votait ainsi - met encore une fois son bulletin dans l'urne, et cette fois les IO conseillers sont élus, parce qu'au second tour les candidats sont élus à la majorité relative et sans minimum. Il y a évidemment dans ce cas une ressource: le Conseil d'Etat prononce la dissolution du conseil municipal élu jusqu'à ce que les électeurs reviennent à de meilleurs sentiments et consentent à voter.

Les tours de scrutin.

On dit: "au premier tour", c'est donc qu'il va y avoir d'autres tours de scrutin, si le premier tour ne donne pas la majorité absolue. Combien alors de tours de scrutin?

Pour le Président de la République, élu par la Chambre des Députés et le Sénat réunis en Assemblée Nationale à Versailles: autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour arriver à ce qu'un candidat ait obtenu la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés. En France, il n'y a jamais eu pour la présidence de la République plus de deux tours de scrutin. Au contraire, aux Etats-Unis, dans certains Etats particuliers de la Confédération, il y a eu jusqu'à 80 tours de scrutin.

C'est la règle des élections pontificales, et c'est de cette règle que provient l'institution du Conclave. Un Pape n'est élu que s'il a plus de la moitié des votants dans le collège des cardinaux. On avait cru s'apercevoir que les cardinaux ne se trouvaient pas mal à Rome et que, dans ces conditions, ils faisaient durer les élections pontificales, afin de prolonger leur séjour. On a alors décidé le principe du Conclave; les cardinaux sont enfermés au

Source : BIU Cujas

Vatican, sous clef, et ne sortent pas jusqu'à ce qu'il y ait un Pape. Cependant, il y a très souvent de très nombreux tours de scrutin, que le peuple de Rome attend en regardant une cheminée, d'où sort la fumée des bulletins brûlés.

Pour le Sénat;premier tour, la moitié plus un; - second tour, la moitié plus un; - troisième tour, la majorité relative suffit; ces trois tours de scrutin ont lieu dans le même jour du dimanche.

Pour l'élection des maires et des adjoints: trois tours de scrutin: majorité absolue, majorité absolue, majorité relative.

Pour toutes les autres élections: Chambre des Députés,Conseil général, conseil d'arrondissement, conseil municipal, deux tours de scrutin: au premier tour, majorité absolue et quart des inscrits, au second tour la majorité relative suffit.

La majorité relative.

Qu'est-ce que la majorité relative? C'est le fait d'avoir plus de voix que son concurrent le plus favorisé. Au contraire, on dit majorité absolue, lorsqu'un candidat a plus de suffrages à lui tout seul que tous ses concurrents réunis. La majorité relative, c'est la majorité sur ceux qui en ont moins. S'il y a IO électeurs, celui qui a 4 voix, alors qu'un concurrent a 3, l'autre 2, l'autre I, celui qui a 4 voix a la majorité relative.

En France, nous avons pour la Chambre des Députés, depuis la loi du I2 Juillet I927, huit jours après le premier, un scrutin de ballotage, qui est une des institutions les plus abominables que l'on puisse imaginer, qui a été l'un des motifs de la loi de I9I9, qui instituait la représentation proportionnelle. Il était dit alors que la représentation proportionnelle n'avait d'autre but que d'obtenir un vote au premier tour et de supprimer le ballotage avec tous les marchandages auxquels il donne lieu.

Même s'il n'y a qu'un candidat,il faut ouvrir un scrutin.

Il y a dans la jurisprudence, un cas assez curieux qui est cité classiquement: il y avait une élection et il n'y avait qu'un candidat à la députation. Le maire dit: "A quoi bon ouvrir le scrutin, il n'y a qu'un candidat!" Et le candidat unique ayant été élu, a fait un procès au maire pour lui dire:"vous m'avez causé un dommage, si vous aviez ouvert le scrutin, j'aurais été élu tout de même, avec 25 ou 30 voix de plus". Par conséquent, il faut ouvrir le scrutin, même s'il n'y a qu'un candidat.

Majorités spéciales pour être élu au premier tour

En second lieu, il faut des majorités spéciales pour être élu au premier tour. On insiste sur ce fait que cette idée est essentiellement une idée française. En Angleterre, on ignore le ballotage.

Source : BIU Cujas

Au premier tour de scrutin est élu celui qui a plus de voix que son concurrent le mieux favorisé. Or, si l'on regarde la Chambre des Communes, on voit qu'elle représente le peuple anglais aussi bien que la Chambre des Députés représente le peuple français.

Le ballotage fausse la consultation populaire.

Cette institution du ballotage est une institution à laquelle tenait Napoléon III. On reproche à cette institution de ne pas grandir l'élection, et on pense surtout aux négociations, on emploie le mot noble, on dit très souvent aux "marchandages" qui ont lieu entre les deux tours de scrutin. Voilà un candidat qui, au premier tour de scrutin, se voit menacé de ne pas être élu, parce qu'il lui manque 300 voix, il va faire beaucoup de choses pour avoir ces 300 voix au second tour. Quelles seront ces choses?

Une, assez rare, payer le concurrent qui va se désister. Payer, c'est rare, lorsque l'on donne matériellement une somme d'argent. Mais il y a une autre considération, qui est celle-ci: le candidat qui a les 300 voix dira au candidat plus favorisé: "J'ai dépensé des affiches, des automobiles, des frais de bulletins, remboursez-moi mes frais et je me retire". Cela c'est fréquent, alors on rembourse, d'une façon arrondie naturellement. Cela ne réussit pas toujours, parce qu'on vous dit: " Je vous vends 300 voix", mais cela ne veut pas dire que les gens qui ont voté pour Dupont, voteront au second tour pour Dupuis, parce que Dupuis aura payé Dupont.

A la séance du 29 Décembre I936, à propos de l'élection d'Yvetot, on peut voir la caricature de ce marchandage. M.Pellier Cuit fait venir chez lui son concurrent M. de Montalembert et réclame I50.000 francs pour ses frais de premier tour, moyennant quoi il se retirera au ballotage - Mais la maison était organisée: un juge avec un huissier dans une armoire, et des trous pour cinématographier la scène. M. de Montalembert s'est rendu ainsi coupable de corruption. Il a été validé quand même après un débat ardent.

Plus fréquent, au moins autrefois, ceci: "Je me retire devant vous, mais alors vous allez m'obtenir une bonne place. " C'est un peu difficile aujourd'hui, attendu qu'il y a des conditions à l'entrée d'un grand nombre de fonctions. Il y a tout de même des places données à la faveur. Mais ceci est également encore exceptionnel.

Ce qui est plus grave, ce sont les négociations considérées comme honnêtes. "Il vous manque, à vous qui êtes rose vif, 800 voix pour être élu, moi, rouge écarlate, je vais me retirer, seulement alors,

Source : BIU Cujas

il ne faudra pas plaisanter, il faudra toujours voter avec nous." C'est ce qui se produit fréquemment. L'élu étant sûr du bloc de ses voix personnelles, tenant à conserver les voix d'à côté pour le prochain scrutin, et votant toujours pour le bloc d'à côté.

Donc le ballotage a l'inconvénient de fausser la consultation populaire, puisque l'individu élu après les combinaisons du ballotage se trouve dans une situation extrêmement difficile.

IL N'Y A PAS DE REPRESENTATION PROPORTIONNELLE.

La représentation proportionnelle

En I9I9, il y avait eu un mécontentement profond contre le ballotage; c'est à raison de ce mécontentement profond que l'on a voté la loi instituant la représentation proportionnelle. Qu'est-ce que la représentation proportionnelle?

On a dit que le vote a lieu à la majorité, et, dans cette notion, entre l'idée que le vote est majoritaire. Cela signifie que le parti qui obtient plus de la moitié des voix emporte la totalité des sièges: I0 sièges à pourvoir; un parti a 60.000 voix, un autre parti a 40.000 voix, le parti qui a 60.000 voix va emporter tous les sièges, le parti qui a 40.000 voix n'a aucun siège.

Le système proportionnaliste, au contraire, est celui qui, au lieu de réserver la totalité de la représentation à la simple majorité du corps électoral, s'efforce d'assurer à chaque parti une représentation en rapport avec sa force numérique dans le pays. Par exemple: I0 sièges à pourvoir; un parti a 60.000 voix, un autre a 40.000 voix. Système majoritaire: le parti qui a 60.000 voix emporte les I0 sièges. Système proportionnel: vous êtes 60.000 contre 40.000, donc, 6, en somme contre 4, il y a I0 sièges, 6 sièges pour les 60.000, 4 sièges pour les 40.000. Voilà la représentation proportionnelle.

Il apparaît de toute évidence, et au premier abord, que le système proportionnaliste est le plus sage, le plus juste, le plus équitable. A chacun sa part. Et cependant, pourquoi, après avoir essayé par deux fois le régime proportionnaliste en France, l'avoir abandonné? D'ailleurs, à l'heure actuelle, il y a dans la Chambre un mouvement, qui ne se manifeste peut-être pas très extérieurement, parce que, évidemment, il y a des considérations de politique, d'habitudes, des ménagements de l'opinion publique. Mais il y a en ce moment, un mouvement extrêmement

Source : BIU Cujas

fort en faveur du retour à la représentation proportionnelle.

Objections faites au système de la représentation proportionnelle

Quelles objections peut-on faire au système? On dit: la représentation proportionnelle est incapable d'assurer une majorité de Gouvernement. Véritablement, lorsqu'on voit les résultats du scrutin uninominal, on constate qu'il ne crée jamais une majorité de gouvernement, qu'il donne ce que l'on appelle les législations triangulaires; en Angleterre, I/3 aux Travaillistes, I/3 au parti libéral, I/3 aux conservateurs. Quand nous voyons en France qu'un parti ne peut gouverner seul, nous n'avons jamais eu que des gouvernements de coalition, ou de concentration, etc, on se dit que la représentation proportionnelle est aussi capable que le scrutin uninominal d'assurer une majorité de gouvernement.

L'attribution des sièges en l'air

D'où vient en réalité l'objection? C'est celle-ci: on a exposé, comme on est obligé de le faire pour commencer dans l'enseignement, un système simple, 60.000 suffrages, 40.000 suffrages. Malheureusement, les électeurs ont le mauvais esprit de ne pas se grouper en fractions de I0.000 ou en multiples de I0.000. Il n'y a jamais 60 contre 40, lorsqu'il y a I0 députés à élire. Alors nous avons 65 et 35, 64 et 46. Nous disons: pour I0.000 vous aurez I député, par conséquent, d'un côté nous donnons les 6 députés aux électeurs qui ont 66.000, mais ensuite à ceux qui n'ont que 34.000, nous en donnons 3, cela fait 6 et 3, 9, donc, nous avons ce que l'on appelle un siège en l'air. Comment attribuer le siège en l'air? Toutes les objections que l'on fait contre la proportionnelle tournent autour de ce siège en l'air. A qui le donner?

Le système des plus grands restes.

Il y a un système très simple: c'est le système dit des plus grands restes. 9 sièges ont été accordés, 6 au parti qui a 60.000 voix, 3 au parti qui a 40.000 voix; il y a un siège en l'air; nous le donnons à la fraction la plus importante, qui n'est pas pourvue, au plus grand reste; c'est donc le premier parti qui a 6.000 voix de reste qui aura le siège en l'air. C'est le système suisse.

Le Professeur n'attache que peu d'importance au choix d'un système au sujet de l'utilisation des restes. Ce système, très simple, un peu brutal, de la Suisse, celui des plus grands restes a donné des résultats très satisfaisants. Il y a des systèmes beaucoup plus savants; on a écrit des volumes là-dessus .

Alors, les adversaires de la représentation proportionnelle, quelle est leur critique? Ils ne trouvent jamais que la représentation proportionnelle

Source : BIU Cujas

qu'on leur offre soit assez juste et assez exacte. Nous ne prétendons pas cependant, dans les sciences morales, dans la politique, arriver à l'exactitude mathématique. Il y a, dans le système de la représentation proportionnelle, une idée de justice telle qu'elle s'impose, pour ainsi dire, à ceux qui examinent la question. Comment la Chambre va-t-elle décider comme représentation de la France si, dans l'unanimité de la France nous n'avons que la représentation de la majorité, ce n'est plus la France qui décide, c'est une majorité dans la majorité de la France.

Il y a une autre considération, qui est extrêmement inquiétante: si l'on additionne - le calcul a été plusieurs fois fait - si nous additionnons la totalité des suffrages obtenus par tous les députés, de l'extrême-droite à l'extrême-gauche, nous voyons que, très souvent, la totalité des 600 et quelques députés, ne représente pas la majorité du corps électoral. Cela paraît un peu surprenant au premier abord, et cela s'explique par le fait de la mauvaise géographie électorale. Nous avons une représentation proportionnée à l'importance des circonscriptions; nous avons des circonscriptions où on est élu par I500 voix et nous avons des circonscriptions où où on est battu avec I5.000 voix. Il en résulte naturellement que I5.000 voix ne sont pas représentées tandis que I500 voix sont représentées. Il y a de petites circonscriptions dans l'Isère, dans les Hautes Alpes; au contraire, il y a d'immenses circonscriptions dans la Loire Inférieure, dans l'Oise, dans certains quartiers de Paris. De sorte que la Chambre ne représente pas le pays. Nous ne savons pas, s'il y avait une représentation exacte du pays, si la Chambre serait meilleure, il ne faut pas faire d'affirmations imprudentes dans cet ordre d'idées, mais du moment que nous avons un système, il faut qu'il fonctionne logiquement.

Alors, dans de graves questions, qui marquent des tournants de notre histoire politique, si on prend par exemple, en I905, la séparation des Eglises et de l'Etat, on voit qu'elle a été votée par une majorité de la Chambre, et si on met les unes au-dessus des autres les voix obtenues par les députés de la majorité, on arrive à un total de 2 millions 500.000 ou 3 millions de citoyens sur 40 millions de français et une dizaine de millions d'électeurs. Par conséquent, nous avons une espèce de contrefaçon du pays électoral.

Conditions du fonctionnement

Donc, il faut en sortir avec la représentation proportionnelle, et que tous les partis soient

Source : BIU Cujas

de la représentation proportionnelle.

exactement représentés. Ce qu'on va indiquer, c'est que la représentation proportionnelle - on s'en est aperçu d'après ce qui vient d'être dit: I° - ne peut fonctionner qu'avec un scrutin de liste. Evidemment, avec le scrutin uninominal, il y a une représentation par le hasard, il peut arriver qu'une circonscription soit communiste, une radicale, une conservatrice, etc..

2° - Si vous avez le scrutin de liste, il faut, pour que la représentation proportionnelle fonctionne normalement et sans difficulté, que la liste soit assez nombreuse. S'il y a 3 partis, qu'il n'y ait que 2 députés, la représentation proportionnelle a chance de ne pas fonctionner. Si même vous n'avez que 3 députés pour 3 partis, si un parti a 2 députés, l'autre, I, il y a toujours un parti qui ne sera pas représenté, or, on dit qu'en France il y a 20, 30 partis, mais pas du tout: il y a 3 partis; il y a une droite, une gauche et un centre, et le centre tend à s'étriquer, comme il le fait en Angleterre. Il faut donc que ces trois nuances: droite, centre, gauche, puissent être représentées.

La Chambre a compris que la Représentation proportionnelle ne peut fonctionner convenablement que s'il y a un assez grand nombre de députés à élire dans la circonscription. Elle n'est pas allée jusqu' à organiser le scrutin régional généralisé. Mais elle a décidé (Décembre I936) que les départements contenant moins de 250.000 habitants seraient fondus avec un département voisin.

Cette question du mode électoral est évidemment impressionnée par les préoccupations politiques. On ne peut pas en sortir. Ici, nous faisons de la doctrine, nous indiquons les motifs professoraux si on ose ainsi parler, mais dans les assemblées, les motifs professoraux sont quelquefois invoqués à la tribune, ce ne sont jamais ceux qui déterminent;un parti, lorsqu'il adopte un régime électoral, se demande: "Qu'est-ce que ce régime électoral va faire pour notre parti, - et, 2°, qu'est-ce que ce régime électoral va faire de chacun de nous?"C'est humain .

Alors, voilà, par exemple un grand parti, qui est à peu près sûr de revenir; dans tous les cas, il n'est en danger que sur sa gauche. Avec le scrutin d'arrondissement, il se dit: " Nous restons arrondissementiers farouches. " C'est dans ces conditions que l'on a essayé de faire croire que le scrutin uninominal était le scrutin véritablement républicain. Or, Louis-Napoléon, dans sa proclamation du 2 Décembre

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite
W
Source : BIU Cujas

I85I, faisait du scrutin uninominal une des bases du futur Empire. Un même système ne peut pas être à la fois la base de deux régimes aussi opposés.

Mais il y a maintenant une certaine inquiétude ; on se dit: il faut sortir de cette situation. Alors, même ceux qui se disent qu'ils seraient réélus, s'ils revenaient, se disent qu'il faut autre chose pour arriver à un autre état de choses. A la Chambre, on vient de faire une manifestation en faveur de la représentation proportionnelle et cette manifestation correspond à la préoccupation profonde qu'on indique.

Au point de vue de la doctrine des partis, comment est-ce qu'on se répartit? Les partis communiste et socialiste sont doctrinalement les partisans les plus déterminés de la représentation proportionnelle. Dans toutes leurs doctrines ils sont attachés à cette idée d'équité, de justice. Seulement, il y a la doctrine, et puis il y a la politique et la notion d'opportunité.

Lorsque le professeur soutenait la représentation proportionnelle, certains de ses amis lui disaient: "Alors vous voulez trois voix communistes à la gauche de la Chambre... Vous voulez 40 communistes". Le professeur répondait qu'étant professeur de son métier, il a des doctrines, cela gêne quelquefois, mais enfin il est partisan de la représentation proportionnelle, et il soutient la représentation proportionnelle. Et le professeur disait,en second lieu, que les dangers politiques et sociaux ont besoin d'être connus,afin d'être mesurés et qu'on ne gagne rien à refuser à un parti la représentation à laquelle son nombre lui donne droit, que le système d'étouffer pour faire ensuite éclater la marmite est un système détestable. Qu'est-ce qui s'est produit avec le scrutin d'arrondissement uninominal? C'est qu'il y a 72 ou 73 députés communistes. On voit donc qu'elle est l'importance de l'argument.

La représentation proportionnelle de la loi de I9I9

La loi de I9I9 établissait ce que l'on a souvent appelé une représentation proportionnelle incomplète; on disait un système bâtard de représentation proportionnelle. En effet, la grosse préoccupation du législateur de I9I9 avait été d'éviter le ballotage, c'est-à-dire qu'il fallait avoir un résultat au premier tour. Ce résultat on ne pouvait l'obtenir que par la représentation proportionnelle, à moins que l'on adoptât le système anglais de la majorité au premier tour. Alors ce système proportionnaliste de I9I9 était infecté d'esprit majoritaire. Il y avait ce que l'on appelait les primes.

I° - Prime à la majorité absolue: si au premier

Source : BIU Cujas

tour de scrutin un parti obtenait la majorité absolue des suffrages exprimés, il emportait tous les sièges. Reprenons l'exemple de tout à l'heure: I00.000 électeurs, I0 députés à élire; d'un côté, 50.00I voix, de l'autre côté 40.999 voix; les 50.00I voix emportaient la totalité des sièges. C'était un système tout à fait imparfait de représentation proportionnelle.

2° - La prime à la majorité relative: au second tour, le siège en l'air était attribué, non pas au parti qui avait le plus grand reste non représenté, mais au parti qui avait la plus forte majorité relative, c'est-à-dire au parti le plus fort; par conséquent, on voulait favoriser les majorités.

Il faut dire que ceux qui, en I919, avaient voté ce système étaient naturellement la majorité de la Chambre. Ils se disaient: "Nous sommes la majorité dans le pays, nous aurons la majorité relative dans le pays, ou nous l'aurons certainement au second tour, et par conséquent, nous reviendrons en grosse majorité, même en majorité accrue à la Chambre." C'est l'inverse qui s'est produit. Le parti radical, qui avait demandé ces primes à la majorité absolue et à la majorité relative, et M.Alexandre Varenne, qui les avait fait voter, a vu ce parti radical battu.

Mais aux élections de I924, l'expérience avait enseigné; alors il s'est produit le système du cartel, c'est-à-dire: "nous allons faire des listes uniques, et, au premier tour, nous aurons la majorité absolue". C'est ce qu'on a fait; alors renversement total de majorité aux élections de I924. De sorte que cette Chambre a dit:" Cela ne peut pas durer, nous à gauche nous avons été battus en I920, nous à droite nous avons été battus en I924, alors on s'est dégoûté de ce système de représentation, et on a dit: nous restons proportionnalistes, la proportionnelle c'est notre doctrine, seulement cette loi de I9I9 est impossible; d'autre part, nous n'avons pas le temps d'arriver à la représentation proportionnelle parfaite; dans ces conditions, nous sommes à mi-côte et afin de mieux atteindre le sommet idéal de la représentation proportionnelle parfaite, nous allons descendre dans la vallée, où nous reprendrons des forces". C'est le discours du leader anti-proportionnaliste en I927.

De sorte qu'il y a eu des choses tout à fait extraordinaires. En I927, on élit la commission du suffrage universel; elle est en majorité proportionnaliste; les socialistes sont proportionnalistes; le président de la commission du suffrage universel est un proportionnaliste, et ce sont les socialistes qui viennent

Source : BIU Cujas

dire à ce député, qui n'est pas de leur parti; "Acceptez la présidence, de façon à ce que nous fassions quelque chose de bien en collaboration". Le personnage consulté accepte cette présidence.

Dans l'intervalle, intervient le congrès de la section française du parti socialiste, et ce congrès dit; " Nous restons proportionnalistes, mais il faut voter contre la proportionnelle." Alors tous les membres de la commission socialiste ont dit: "Nous restons proportionnalistes, mais nous voterons pour le scrutin uninominal". La commission, sans changer de personnel avait changé de doctrine. Le président de la commission du suffrage universel a dit: "Vous m' avez élu comme proportionnaliste, puisque vous devez voter contre la proportionnelle, je donne ma démission". On est venu lui demander de reprendre la présidence, il a accepté, puis on lui a demandé de faire un certain découpage des circonscriptions, afin d'arriver à quelque chose de plus juste que ce qui existait; et le président a accepté, de sorte qu'il garde une certaine responsabilité morale d'un travail qu'il n'a pas aimé.

Difficultés d'application de la proportionnelle.

Où fonctionne la représentation proportionnelle? Elle fonctionne en Suisse, elle a fonctionné en Allemagne. Le pays par excellence de la représentation proportionnelle, c'est la Belgique. Seulement, comme on l'a dit, quand on a un système électoral, on en voit tous les vices et on ne voit que les avantages de ceux qu'on n'a pas. Il n'y a pas de système parfait, surtout en vieillissant les systèmes s'usent. De sorte que, si on fait une enquête sur la représentation proportionnelle en Belgique, on ne trouvera qu'une série de gens un peu dégoûtés.

La confection d'une liste

Parce qu'il y a une grosse difficulté, qui est celle-ci: le scrutin uninominal a un avantage: vous vous présentez: "Me voilà, je suis là, votez pour moi, votez contre moi; je me présente tel que je suis".

Au contraire, il y a des personnalités qu'on n'aime pas sur des listes, des personnalités un peu hors cadre, M.Mandel, par exemple, n'aime pas être sur une liste, parce qu'il aime à garder sa personnalité à part. Il est partisan du scrutin uninominal; c'est lui qui disait; "Est-ce que vous voulez 40 communistes.... " Parce que peut être il était impressionné par sa personnalité et son cas particulier.

Donc, il faut faire une liste, voilà la première difficulté de la proportionnelle. Certains députés belges disent: "Croyez-vous que c'est amusant, quand il nous faut aller comparaître devant le comité de notre parti, qui comprend les concierges et les agents

Source : BIU Cujas

de police et d'admettre qu'ils nous présentent comme députés...." On ne peut pourtant pas faire autrement.

Le panier de crabes

Mais ce n'est pas là encore le plus grave inconvénient du scrutin proportionnaliste. Le plus grave inconvénient, c'est "le panier de crabes". Il y a IO députés à élire, mais les IO candidats qui sont sur la liste savent bien qu'ils ne seront pas élus tous les dix, ils ne peuvent pas être élus tous les dix. Alors, à l'intérieur de la liste, chacun veut arriver en tête, chacun veut avoir le plus grand nombre de voix, afin d'obtenir l'un des 3 ou 4 sièges qu'obtiendra le parti. Dans ces conditions, contre qui faut-il lutter? Il faut lutter contre ses collègues de liste. Voilà le gros inconvénient.

Il y a la lutte, qui consiste à être mieux que les autres, à avoir une plus forte personnalité . Là il n'y a rien à dire. Il y a aussi le système, qui consiste à dire à un groupe: "Un tel n'a pas besoin de vos suffrages, rayez-le, alors comme cela j'arriverai en tête".

Puis, naturellement, la liste ne laisse pas à chacun la pleine liberté de sa personnalité; il faut faire des concessions, faire une liste, qui contienne des nuances de nature à plaire aux diverses fractions de l'opinion publique. Ce sont toutes ces choses-là qui ont empêché la représentation proportionnelle de continuer en France. On ne sait pas si elle reviendra ; on dit seulement qu'à l'heure actuelle, il est question de la faire revenir.

Source : BIU Cujas

Seconde Partie.

--------§-§-§------

L A D E M O C R A T I E F R A N C A I S E
E S T R E P R É S E N T A T I V E

Nous avons, en France, le régime représentatif. On ne peut jamais pousser jusqu'au bout le raisonnement politique, comme on le fait en matière mathématique, mais enfin le système de la démocratie française consiste en ceci qu'il faut appeler le plus grand nombre rationnellement possible d'individus à participer le plus directement qu'il est raisonnablement possible à la direction des affaires publiques. Le plus grand nombre rationnellement possible: c'est le suffrage universel, le plus directement qu'il est rationnellement possible. C'est dans ces conditions que se pose la question du régime représentatif.

Si nous faisons tout faire au peuple lui-même, nous avons le système de la démocratie pure. Si le peuple ne fait rien par lui-même, hors le choix des individus qui décideront en son nom, on a le régime représentatif. Si on a un système dans lequel les électeurs choisissent des citoyens qui prendront des décisions susceptibles d'être soumises à l'examen direct du peuple, on a le système semi-direct, ou système du referendum. Nous allons reprendre très rapidement ces divers systèmes.

Le système de la démocratie pure.

D'abord le système de la démocratie pure, qu'on appelle aussi système du gouvernement direct. C'est, d'après Jean Jacques Rousseau, dans le Contrat Social, le système idéal. Si, dit Jean Jacques Rousseau, il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Seulement, il n'y a pas de peuples de dieux, les peuple

Source : BIU Cujas

sont en général formés par les hommes. Jean Jacques Rousseau pensait alors au système de la démocratie pure, dont nous trouvons encore quelques traces dans certains cantons, de moins en moins nombreux de la Suisse.

Le système de la Landsgemeinde

Dans quelques cantons (les cantons sont des Etats c'est le mot spécial pour la Suisse) comprenant moins de 50.000 individus, subsiste encore, comme curiosité constitutionnelle, conservée dans les classes, peut-on dire, le système de la Landsgemeinde c'est-à-dire l'assemblée du pays. A une journée de printemps, arrêtée à l'avance, tous les hommes en état de porter les armes (et pour prouver qu'ils étaient en état de porter les armes, ils se mettaient autrefois au côté un grand sabre) se réunissent, naturellement en plein air, il n'y a pas de salle assez vaste, au fond d'une vallée, dans une prairie, sous la présidence du Landman, qui est un personnage remplissant à peu près les fonctions du chef de l'Etat, et la Landsgemeinde élit ses représentants , - c'est le régime représentatif, - mais surtout vote les lois, décide des grands actes du gouvernement, et jusqu'à la fin du XVIIIème siècle, la Landsgemeinde statuait sur les procès de nature à emporter la peine capitale. Par conséquent la Lansgemeinde réunit en elle tous les pouvoirs, il n'y a pas dans la démocratie suisse de séparation des pouvoirs.

Qu'est-ce qui a entraîné la fin des Landsgemeinde? C'est d'abord le brassage des peuples . Lorsque dans ces vieux cantons montagnards des Alpes, on a, par exemple amené des équipes d'ouvriers pour construire des chemins de fer, on a porté la première atteinte au système de la Landsgemeinde, parce qu'il y avait des gens qui s'installaient dans le pays, qui venaient y travailler, puis y restaient, et qui n'étaient pas des originaires. Alors cette réunion de montagnards, clos dans des vallées, perdait beaucoup de son caractère.

Ce qu'il y a d'extraordinaire, c'est que ce sont les partis d'extrême-gauche, qui ont demandé la suppression du système démocratique, et voici ce qu'ils disaient: Le système de la Landsgemeinde suppose naturellement la publicité du vote; ceux qui sont partisans de l'affirmative se groupent sur la droite, ceux qui sont opposés se groupent sur la gauche et on apprécie à peu près dans quel sens la Landsgemeinde s'est prononcée. Les partis d'extrême gauche, les socialistes et autres, disaient: "Comment voulez-vous que les ouvriers se transportent sur la gauche? Ils sont sous l'oeil du clergé, sous l'oeil des patrons, sous l'oeil des bourgeois. Ils n'osent pas. " C'est ainsi

Source : BIU Cujas

qu'au mois de mai 1928 a été supprimée la Landsgemeinde d'Urie. Tout de même, ce système de la démocratie directe porte le caractère même de la démocratie suisse. Nous avons encore une Landsgemeinde à Appenzel.

Ce sont là des assemblées qui jouent un rôle un peu curieux. Par exemple, il faut voter un code de procédure; on publie le projet, puis les bergers, en montant garder leurs troupeaux à la belle saison, emportent le projet dans leur besace, puis ils sont censés, en gardant leurs vaches, étudier le Code de procédure, afin de le voter d'une façon éclairée, lorsqu'ils reviendront. Mais on le répète, c'est là une curiosité constitutionnelle de l'archéologie.

Pourquoi - et voici une question importante, - pourquoi ne sommes-nous pas partisans de la démocratie directe? Ici nous disons qu'il y a une impossibilité matérielle, et en effet, en France, nous ne pouvons pas penser à réunir 10 millions de Français, même sur la place de la Concorde, et nous savons que lorsqu'on prétend réunir comme assemblée délibérante, même les actionnaires de la Banque de France, c'est extrêmement difficile. Si on réunissait les citoyens pour discuter, comme on l'a fait à Appenzel, la question de savoir si les libres citoyens avaient le droit de danser le dimanche et surtout pendant l'heure des offices, ce serait un beau vacarme.

Il y avait des Landsgemeinden dans la France de l'ancien régime, dans les petites paroisses rurales: à la sortie de la messe, lorsqu'il s'agissait de savoir si on allait faire une réparation au clocher ou à l'église, on se réunissait sur la place de l'église. Mais on était entre soi. Tandis que quand les étrangers arrivent et que c'est la grande masse, c'est impossible. Ici nous disons que c'est l'impossibilité matérielle seule, qui fait obstacle . Mais nous disons en même temps que nous devons nous rapprocher de la démocratie directe dans toute la mesure où c'est matériellement possible.

Donc, la démocratie directe reste l'idéal. Au contraire, nous pouvons dire que nous ne voulons pas de la démocratie directe, parce que le peuple ne serait pas assez éclairé, alors nous devons nous éloigner de la démocratie directe et aller au régime représentatif pur.

Il y a un quart de siècle, les doctrines classiques que le professeur expose, étaient enseignées comme des sortes de vérités révélées ne prêtant pas à discussion, et s'imposant par elles-mêmes. Le Professeur est obligé, surtout dans un Cours de Première année, de continuer cet espèce d'examen des doctrines traditionnelles, mais il faut rappeler que toutes ces doctrines

Source : BIU Cujas

si encore elles ont une large influence dans le monde, n'y sont plus acceptées sans discussion, que notamment toutes les idées, toutes les pensées, tous les principes inclus dans la Déclaration du Droit de l'Homme et du Citoyen, qui apparaissaient, il y a quelques années comme des vérités d'évidence, voient leur domaine, sur la surface de la terre , se rétrécir dangereusement, et d'autre part, dans les pays où ils règnent encore, ils ne sont acceptés que sous bénéfice d'inventaire, et avec discussion.

Par conséquent, le Professeur continue son enseignement, comme par le passé, d'ailleurs l'étude critique des mouvements actuels relèverait davantage d'un cours de doctorat que d'un cours de licence, mais il attire l'attention des étudiants sur la menace dessinée contre les doctrines traditionnelles.

Comment la nation impose sa volonté.

Nous avons vu le principe de la souveraineté nationale: la nation souveraine, la nation imposant sa volonté à la nation, ne reconnaissant que la volonté de la majorité, et on avait abordé l'examen de la question de savoir comment la nation impose cette volonté. A ce problème, nous trouvons trois solutions:

1° - solution de la démocratie directe ou démocratie absolue;

2° - à l'opposé, la solution du régime représentatif,

3° - et dans l'intervalle, la solution de la démocratie semi-directe, ou système du referendum.

Dans le système de la démocratie directe, le peuple lui-même fait tout, il fait les lois, il prend les décisions, il nomme les fonctionnaires, et même il prononce en matière judiciaire.

Dans le système représentatif pur, qui est le système de la France,le peuple ne fait rien par lui-même, il ne fait aucun acte, il ne statue jamais sur les choses, il ne décide que sur les hommes. Il choisit des représentants, qui agiront en son nom.

Et entre les deux, il y a un système mixte, le système du referendum: il y a des représentants,il y a des hommes choisis pour faire les lois ou pour accomplir les actes du pouvoir exécutif, mais le peuple se reconnaît à lui-même, dans des cas exceptionnels, comme on aura à l'indiquer, le droit de décider.

I° - Démocratie pure.

Le système de la démocratie directe se conserve comme des restes de temps préhistoriques dans certains

Source : BIU Cujas

Le système de la démocratie directe.

La Landsgemeinde

cantons montagneux de la Suisse. Les derniers cantons où nous avons trouvé la Landsgemeinde sont le canton d'Urie, le Canton d'Unterwalden et le Canton d'Appenzel. Au printemps, tous les citoyens, tous les hommes en âge de porter les armes, se réunissent dans une vallée, dans une prairie et là votent les lois, nomment les fonctionnaires. Jusqu'au XVIIIème siècle même la Landsgemeinde prononçait sur les procès qui pouvaient aboutir à la peine de mort.

Il y a là quelque chose d'intéressant, quelque chose de pittoresque, quelque chose d'antique, et dans le Palais Fédéral, à Berne, il y a précisément une fresque, qui représente une Landsgemeinde vers le XVIème ou le XVIIIème siècle. Les citoyens sont là, le Landsgeman préside; on lit les textes de loi ou plutôt leurs titres, ceux qui sont pour se groupent à droite, ceux qui sont contre, se groupent à gauche, et on compte à peu près.

On imagine bien que ce système de la démocratie directe ne peut s'exercer que dans de minuscules Etats. En effet, les cantons - car dans la Confédération suisse on appelle canton l'Etat membre de la Confédération - , les Cantons où existent la Landsgemeinde sont certainement ceux qui ont la population la plus faible de toute la Confédération helvétique, d'autant mieux que Unterwalden se partage encore en deux-demi cantons, Appenzell également.

De sorte que, ces manifestations , extrêmement intéressantes au point de vue de la doctrine constitutionnelle, sont moins que des manifestations de laboratoire, puisque cela se passe dans des populations de 10 à 15.000 habitants.

La Landsgemeinde d'Uri a été supprimée sur l'initiative des partis d'extrême gauche. Il semble que cette démocratie directe, que cette démocratie pure, que Rousseau représentait comme l'idéal démocratique, ait dû être soutenue par la gauche et combattue par la droite. C'est l'inverse qui s'est produit. Les partis de gauche disaient que, dans la Landsgemeinde, le vote étant public: les uns se mettent à droite, les autres se mettent à gauche, ou bien tout le monde sort et on rentre soit à la droite,du Président, soit à sa gauche, tous les ouvriers, tous les paysans votent sous l'oeil du clergé et sous l'oeil des patrons. Par conséquent, ils ont demandé,-et on voit ici l'idée du vote secret qui intervient, - la suppression de la Landsgemeinde.

C'est une curiosité archéologique, nous ne pouvons pas imaginer les 11 millions d'électeurs français se réunissant dans un endroit quelconque et décidant la réforme du Code de procédure! C'est une question

Source : BIU Cujas

de bon sens.

Le régime représentatif pur.

9° Le régime représentatif pur.

A l'opposé, le régime représentatif. Le régime représentatif pur est celui que nous avons en France. Dans ce système, les citoyens appelés à participer à la gestion des affaires publiques ne décident sur aucune question, ils se bornent à choisir un certain nombre d'entre eux qui, pour eux et en leur nom, décideront. Par conséquent, on a pu dire que dans le régime représentatif, les citoyens abdiquent périodiquement entre les mains d'un représentant. On entend souvent dire: En quoi consiste le rôle du citoyen français? C'est tous les quatre ans d'abdiquer entre les mains de la Chambre élue. Voilà l'essence du régime représentatif.

Les origines du régime représentatif

D'où nous vient cette notion du régime représentatif? Montesquieu a dit: " Le régime représentatif est né dans les bois. " Au XVIIIème siècle, en effet, il était de croyance courante que le régime représentatif nous venait des anciens Germains, des anciens peuples, qui habitaient le territoire de l'Allemagne actuelle. C'est pourquoi, dans un article qu'il vient d'écrire dans un journal américain, "Foreign Affairs", le Dr. Schacht dit: " Depuis plusieurs milliers d'années, les Allemands tiennent le flambeau de la civilisation européenne..." On ne sait pas si c'est depuis quatre ou cinq mille ans, mais ce grand et excellent Allemand paraît un peu Marseillais. La civilisation européenne depuis plusieurs milliers d'années, c'est une conception un peu comique.

En réalité, sans remonter à ces temps préhistoriques, nous pouvons dire que le régime représentatif, tel que nous le voyons aujourd'hui, nous vient d'Angleterre: l'Angleterre mater Parliamentorum.

La doctrine traditionnelle de la Révolution sur la représentation

Voilà donc, d'un côté, le corps électoral et de l'autre côté ce que l'on appelle la représentation nationale. Il faut indiquer ici la doctrine traditionnelle de la Révolution française. Le système de la Révolution française est fondée sur la croyance en une personne, qui est la nation, une espèce de personne morale, une conception spirituelle, qui serait la nation française, et cette personne nation charge une autre personne morale, la personne morale Parlement d'agir, de décider, de parler en son nom.

On voit quelle est la conception de la Révolutinn française: il y a une personne juridique, qui donne un véritable mandat à une autre personne juridique. Par conséquent, nous appliquons à ces relations

Source : BIU Cujas

de droit public, le principe des relations de droit privé: tout ce qu'a fait le mandataire est considéré comme ayant été la volonté du mandant; tout ce que fait le Parlement, c'est la nation elle-même, qui est censée le faire. Par conséquent, tout ce que fait le Parlement est bien fait, puisque, suivant la doctrine de Jean Jacques Rousseau le peuple ne peut pas se tromper, puisque le peuple statue sur ses propres intérêts. Et nous arrivons ainsi à une espèce de doctrine d'oppression.

La théorie allemande de l'organe

La doctrine allemande, à laquelle on attachait une très grande importance autrefois, a voulu refaire sa doctrine de la représentation, et elle a imaginé la théorie dite de l'organe: il n'y a pas un rapport de mandat entre une personne juridique nation et une personne juridique parlement, mais la nation s'organisant, c'est un organe qui est le Parlement; et lorsque le Parlement exprimera une pensée, ce sera la pensée même de la nation. Les Allemands ont imaginé, dans ces conditions, qu'ils perfectionnaient, parce qu'il n'y avait pas cette dualité de personnes; il n'y en a plus qu'une, qui a un organe, qui est le Parlement.

Tout cela est au fond assez peu intéressant, mais on est bien obligé de le connaître, parce qu'il y a eu des développements à l'infini sur cette théorie de l'organe et des controverses passionnées entre les partisans de la représentation et les partisans de la théorie organiciste.

Rapports entre le peuple et la représentation

On voit quelle est la question qui va se poser: quels sont les rapports entre le peuple, qui est tout de même le premier titulaire de la souveraineté, et cette représentation. Est-ce que cette représentation de la nation va décider d'après ses propres inspirations? Ou bien, au contraire, va-t-elle être obligée de rechercher quelles sont les volontés de la nation souveraine pour s'y conformer?

La théorie du mandat contractuel

Ceci, c'est un problème, qui remonte aux premiers temps du régime représentatif et qui est toujours de première actualité. Dans ce domaine, nous avons d'abord une théorie civiliste, une théorie qui applique aux rapports entre le peuple et la représentation toute la théorie civiliste du mandat. Victor Hugo - les poètes se mêlent quelquefois de politique et ils n'ont pas toujours raison - Victor Hugo avait imaginé ce qu'il appelait la théorie du mandat contractuel. Or, tout mandat est contractuel, puisque tout mandat est un contrat - mais Victor Hugo n'avait pas réfléchi à cette particularité. Alors dans la théorie du mandat,

Source : BIU Cujas

d'après Victor Hugo, les représentants, les élus devaient s'inspirer exclusivement de la volonté des mandants. Par conséquent, le programme sur lequel avaient voté les électeurs était une obligation stricte pour les représentants. D'autre part, en cas d'absence de prévision dans certains cas, dans le programme, les représentants, avant de se décider, devaient rechercher quelle était la volonté probable des électeurs. Et enfin, allant jusqu'au bout, on ajoutait que les mandants, c'est-à-dire les électeurs, lorsqu'ils n'étaient pas satisfaits de leurs représentants, avaient le droit de les révoquer.

La représentation aux Etats Généraux.

Dans une large mesure, c'était la théorie qu'appliquait l'ancienne France, en ce qui concerne la représentation aux Etats Généraux. Dans les anciens Etats Généraux, les députés aux Etats Généraux étaient les mandataires, non pas d'un bailliage, mais à l'intérieur même d'un bailliage, les mandataires d'un ordre. Le mandat était formulé, était écrit, c'étaient les cahiers; le mandataire, qui était le député, était payé par le mandant. Si bien qu'on rapporte qu'un député de Dijon ayant réclamé son indemnité, les électeurs lui répondirent; "On ne vous doit rien pour la belle besogne que vous avez faite". De plus, il y avait la révocation, théoriquement possible, mais pratiquement inopérante, parce que les Etats Généraux se réunissaient pour des questions déterminées et pour des sessions extrêmement courtes .

Que faut-il en penser? Ici nous sommes dans des questions extrêmement délicates. Il est certain qu'on ne peut pas nier tout rapport juridique entre le Parlement, tel qu'il est constitué à un moment donné, et la masse des électeurs qui l'ont choisi. Il faut bien dire que le Parlement doit s'inspirer, au moins dans une certaine mesure, de la volonté du corps électoral. Tout ce que nous pouvons constater, c'est, au profit de la représentation nationale, une sorte de droit de remontrance, c'est que si les intérêts profonds, permanents de la nation sont compromis dans un problème posé devant la représentation nationale, cette représentation a bien le droit de dire "Non, le peuple s'est trompé, et nous ne voulons pas". Mais si le peuple insiste, si le peuple reste dans sa détermination, il faudra bien que la représentation nationale fasse comme les anciens Parlements, lorsque le roi venait tenir un lit de justice et qu'il y ait quelqu'un qui l'emporte, et alors ce sera bien le peuple souverain.

Ici, nous ne pouvons pas arriver à des formules mathématiques, puisque nous disons que les gens, qui

Source : BIU Cujas

sont à un moment donné à la tête du pays, ne représentent pas seulement la génération présente, qu'ils représentent tout le passé de la nation et aussi tout son avenir, et que, par conséquent, le devoir de la représentation nationale est de défendre les intérêts permanents de la nation.

On voit l'ensemble de problèmes extrêmement graves. M.Barthélémy sait que ce qu'il dit ne peut pas satisfaire complètement l'esprit des étudiants, mais en matière politique, en matière d'organisation constitutionnelle, il ne peut pas y avoir de formule absolue.

Un théoricien intéressant a dit, ces jours ci, que le règne d'un parti unique, comme il existe en Russie, comme il existe en Allemagne, comme il existe en Italie, et un peu aussi au Portugal, que le règne d'un parti unique n'est, en somme, que l'exagération du principe du régime parlementaire, dans lequel c'est le parti dominant qui l'emporte. Oui, c'est l'exagération, mais précisément, en matière constitutionnelle, tout est équilibre. C'est comme en matière morale. Si on prend les sept péchés capitaux, on voit qu'ils ne sont autres que l'exagération de certaines vertus: l'avarice, n'est que l'exagération de la vertu d'épargne; la gourmandise, ce n'est que l'appréciation d'une faculté excellente, qui permet d'apprécier les dons du Seigneur, etc. etc... Nous devons toujours nous tenir dans la moyenne, dans l'équilibre, ou, pour employer un mot, qui doit indiquer les qualités de l'esprit français, dans la mesure; tout est question de mesure.

La prohibition du mandat impératif

Mais il y a ici un point certain: c'est la prohibition du mandat donné par la majorité d'une circonscription à l'élu de cette circonscription, c'est ce que l'on appelle la prohibition du mandat impératif.

La prohibition du mandat impératif était incluse dans la déclaration royale du 14 Janvier 1789, par laquelle Louis XVI convoquait les Etats Généraux. Elle est rappelée dans la Constitution, et le 8 Juillet 1789 l'Assemblée Nationale dut prendre une délibération particulière, pour mettre fin aux scrupules d'un certain nombre de ses membres. Ces membres avaient dit: "Mais non, nous ne pouvons pas voter dans tel ou tel sens, puisque nous avons accepté un mandat en sens contraire de nos électeurs". Mirabeau s'emporta et leur dit: " Si vous êtes ici pour nous dire ce qu'il y a dans vos cahiers, vous n'avez qu'à déposer vos cahiers sur la tribune de l'Assemblée, et rentrer tranquillement dans le sein de vos familles."

Source : BIU Cujas

En effet, à quoi bon délibérer, à quoi bon discuter si, lorsque la discussion et la délibération ont éclairé le représentant dans le sens "oui", le représentant monte à la tribune et dit: "Oui, les oui ont raison, mais j'ai promis de voter non, et je vote non" C'est dans ces conditions que, le 8 Juillet, l'Assemblée déclara nuls tous les mandats même acceptés.

La Constitution du 3 Septembre I79I, Titre III, section III, art. 7, déclare: "Les représentants nommés dans les départements ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.

C'est cette idée que l'art. I3 de la loi organique sur l'élection des députés, du 30 novembre I875, reprend en ces termes: " Tout mandat impératif est nul et de nul effet. " Voilà donc une règle bien nette dans notre droit positif. Un député ne peut pas accepter le mandat impératif de voter dans tel ou tel sens, et la pratique constitutionnelle a tiré toutes les conséquences de cette prohibition. Si un député a accepté un mandat, si le député a dit: "Je m'engage à voter dans tel ou tel sens", et si j'ai voté en sens contraire (on va indiquer plus loin comment cela pourrait être réalisé) je serai déchu de mon mandat de député, la constitution annule le mandat et conserve l'élection, c'est-à-dire que le député, qui ne tient pas sa parole, est libéré par la constitution et conserve son siège.

La démission en blanc

Comment, en effet, (c'est ici l'explication qu'on annonçait tout à l'heure), comment en effet a-t-on essayé de tourner la prohibition du mandat impératif? C'est par la pratique de la démission en blanc. Un candidat, au moment de la campagne électorale, accepte un mandat, s'oblige à voter quelles que soient les circonstances, dans tel ou tel sens, et comme sanction à cette obligation, il remet à son comité une démission signée, où il ne manque que la date. De sorte qu'au cours du mandat, si l'élu vient à manquer à son mandat, le comité date la commission et l'envoie au Président de la Chambre. Voilà le système de la démission en blanc.

La Chambre doit refuser la démission en blanc

Que doit faire la Chambre en de pareilles circonstances? D'après la doctrine constitutionnelle, elle doit refuser la démission, qui est contraire à la prohibition constitutionnelle du mandat impératif.

C'est ce qui a eu lieu à propos d'un député, qui s'appelait Alemane . Avant l'unification du parti socialiste , il y avait une quantité de partis

Source : BIU Cujas

d'extrême gauche: il y avait les Guesdistes qui étaient les intransigeants, il y avait les Broussistes, les opportunistes, les Alemanistes, les réformistes, qui se groupaient autour d'Alexandre Millerand....

Donc, Alemane, ayant été élu, manque, paraît-il, aux engagements qu'il avait pris envers ses électeurs. Le comité, envoie la démission au Président de la Chambre. Qu'est-ce qui se produit dans ces conditions? Ou bien le député élu va dire au Président: "Ce n'est pas moi, qui vous ai envoyé cette démission, par conséquent, n'en tenez pas compte... " Ce n'est pas ce qu'a fait Alemane, Mais dans tous les cas, le Président s'adresse au député et lui dit: "Est-ce sérieux? Vous démissionnez? " Le député est bien obligé de dire: "Non, j'ai donné ma démission en blanc".

Alemane très brave homme vit refuser par la Chambre la démission en blanc, qu'il avait ainsi donnée à ses électeurs. Mais il redonna une démission, cette fois-ci spontanée, insista, la démission fut acceptée, et Alemane fut réélu.

Remarquez la conclusion de cette petite anecdote, qui indique combien il est difficile de faire fonctionner le mandat impératif. Qui avait révoqué en réalité Alemane, en envoyant la démission en blanc? C'était un comité, mais le comité ne représentait pas les électeurs, puisque Alemane a été réélu.

Le recall et l'abberufungerecht

Il y a d'ailleurs, expérimenté à l'heure actuelle dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord, un système beaucoup plus perfectionné, qui s'appelle le recall. C'est la révocation. Lorsque les électeurs ne sont pas satisfaits de la conduite d'un élu -et en Amérique cet élu serait-il un juge, - un certain nombre d'électeurs peuvent signer une pétition et, à la suite de cette pétition, l'élu est obligé de se présenter devant l'ensemble du corps électoral.

Ce système n'a produit en Amérique que des résultats désastreux, surtout lorsqu'il est appliqué aux juges élus. En effet, on dit quelquefois, et on trouve cette affirmation au-dessus des signatures les plus retentissantes et les plus réputées, même parmi des gens qui sont hommes de partis modérés, on dit: "La démocratie existe en Amérique, parce que les Américains choisissent eux-mêmes leurs juges": d'après l'expérience, grand merci pour l'élection des juges.

L'élection des juges a donné aux Etats-Unis des résultats scandaleux, le juge étant nécessairement enclin à vouloir conserver sa place et devant la conservation de sa place aux tenanciers de ce que l'on appelle aux Etats-Unis les saloons, c'est-à-dire des dancings, des bistrots, des sous-bistrots, etc...

Source : BIU Cujas

de telle sorte qu'on a vu cette magistrature élue rendre les décisions les plus véritablement scandaleuses. Ainsi nous aurons à voir cette très importante doctrine, sur laquelle on appelle dès maintenant l'attention:en Amérique, le juge ne juge pas seulement le fait, il juge la loi, qui est appliquée au fait, et si la loi est contraire à la constitution, le juge refuse d'appliquer la loi. Par conséquent, l'individu traduit devant le juge est acquitté de ce fait même, puisqu'il n'y a plus de loi qui le vise.

On voit donc la théorie du mandat impératif. Au mois d'août I929, s'est passé, à la Chambre de Bucarest,un incident tout particulièrement intéressant: le général Averesco interpelait et M.Manou dut reconnaître que l'art. 49 des statuts du parti national paysan exigeait la démission en blanc des parlementaires et qu'on avait mis cette disposition en pratique, tous les députés du parti national paysan n'ayant pas démissionné, mais ayant été démissionnaires.

Cette question du mandat impératif donne lieu à une quantité de controverses et de difficultés. Sous la Monarchie de Juillet, un député fut invalidé pour le motif qu'il avait signé une déclaration portant: " Je m'engage à soutenir le présent programme". C'est le contraire de la doctrine actuelle. Sous la Monarchie de Juillet, on annulait l'élection, à l'heure actuelle, c'est la pratique constante, on annule le mandat et l'élection subsiste .

Le renouvellement fréquent des Assemblées

Il y a aussi des dispositions constitutionnelles, qui se rapprochent de cette théorie du mandat impératif, ce sont notamment celles qui établissent des rapports extrêmement étroits entre l'électeur et l'élu, par le renouvellement très fréquent. Par exemple, si les députés, comme c'était la règle, qui ne fut jamais appliquée de la Constitution montagnarde du 24 Juin I793, sont élus pour un an, il est certain qu'ils sont sous l'influence immédiate des électeurs de leur circonscription. Par conséquent, la constitution, qui veut que le député vote d'après sa propre conscience et d'après la conception qu'il a des intérêts généraux, la constitution qui veut donner cette indépendance au député, doit lui donner un certain temps de mandat, un mandat assez long.

La non rééligibilité indéfinie

Il y a aussi une tentative intéressante, qui a été dessinée sous la Constituante: ce serait la non rééligibilité indéfinie. Ce qui asservit le représentant à sa circonscription, c'est qu'il espère que cette circonscription le réélira, et, dans ces

« Les Cours de Droit »
3 Place de la Sorbonne, 3
Source : BIU Cujas
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite
W

conditions, pour conserver son mandat, il manquera quelquefois à sa conscience, afin de complaire à ses électeurs. Chaque fois qu'un député mettra un bulletin dans l'urne, il se dira: " Qu'est-ce qu'on en pense là-bas? "

Alors, la Constituante, dans la constitution du 3 Septembre 1791, avait imaginé la solution suivante: un député sera élu pour deux ans, au bout de ces deux ans, il pourra être réélu; par conséquent, il pourra être député pendant quatre ans; puis il faudra qu'il rentre pendant deux ans dans la vie privée; puis au bout de ces deux ans, il pourra être réélu . Il y aura donc un certain temps pendant lequel le représentant ne se préoccupera pas des volontés, des caprices ou des passions de ses électeurs.

Il y a des partisans de cette conception. L'inconvénient c'est celui-ci: c'est qu'un pays n'est pas un réservoir inépuisable d'hommes. On reconnaît que cette conception a perdu beaucoup de sa valeur, en même temps qu'a diminué, si on le veut bien, l'idéal élevé que l'on se faisait d'un représentant. Mais surtout il faut considérer la question dans le cadre d'une circonscription. Voilà une circonscription, qui a 10 000, 20.000 électeurs, une fois que l'on a épuisé cinq ou six hommes capables de remplir avec honneur et avec compétence les fonctions législatives, qui sont difficiles, il n'y a plus personne. Il faut donc, dans une certaine mesure, permettre aux électeurs de choisir, d'une façon permanente, les mêmes représentants.

3- La démocratie semi-directe

Voilà, d'une façon générale, les grandes règles du régime représentatif. Nous avons vu ainsi très rapidement la démocratie pure et le régime représentatif pur.

Le régime de la démocratie semi-directe ou refe-rendum

Dans l'intervalle, le régime de la démocratie semi-semi-direct ou referendum. Referendum, mot latin est une expression condensée, qui remplace l'expression complète: statuer ad referendum, c'est-à-dire décider sous condition d'être approuvé par le maître. Statuer ad referendum, dans les anciennes Diètes d'autrefois, cela voulait dire: statuer sauf à en référer au souverain. Aujourd'hui, statuer ad referendum, c'est décider, sauf à en référer au souverain, qui est le peuple, comme dans les marchés, sur les foires, le métayer vend le bétail en se " réservant le maître", c'est-à-dire sauf l'approbation du propriétaire.

Chose assez curieuse, le mot de referendum, qui

Source : BIU Cujas

Le plébiscite est appliqué en France, n'est pas appliqué dans les pays, où l'institution fonctionne. En Suisse, la consultation directe du peuple prend le nom de plébiscite. Pourquoi en France ne disons-nous pas plébiscite? Parce que, dans notre histoire constitutionnelle le mot plébiscite rappelle la démocratie césarienne, le Premier et le Second Empires. Dans la langue constitutionnelle française, le mot plébiscite comporte deux éléments: décision quant à une personne, décision quant à une institution: le peuple français veut-il la continuation du pouvoir de Napoléon III et veut-il le maintien de la Constitution dans le sens du Senatus Consulte dudit ? Par conséquent, en France, plébiscite c'est la décision du peuple donnant sa confiance à l'empereur et approuvant une modification de la constitution.

Le plébiscite en Suisse

En Suisse, au contraire, plébiscite a lieu sur une question précise, soit législative, soit constitutionnelle. Où trouvons-nous en effet le plébiscite? Nous le trouvons dans deux pays:

I° - En Suisse. Là, le plébiscite est une institution classique, une institution fonctionnant d'une façon fréquente, et même d'une façon trop fréquente, et à laquelle le peuple est parfaitement habitué. On décide que l'absinthe sera supprimée, on décide que les liqueurs fortes seront interdites, on décide que les demoiselles dans les magasins auront des sièges, etc... en Suisse, le plébiscite fonctionne beaucoup trop fréquemment.

Le plébiscite en matière législative aux Etats Unis d'Amérique.

2° - Dans les Etats-Unis d'Amérique, le plébiscite, en matière législative tout au moins, n'existe pas dans la Confédération, mais il existe dans les Etats particuliers, à l'intérieur des Etats particuliers dont l'ensemble constitue la Confédération. Là, le plébiscite, en effet, fonctionne très fréquemment et d'une manière d'ailleurs, qui ne donne pas entière satisfaction. On trouvera à la bibliothèque un livre américain de droit constituionnel, comme M. Barthélémy imagine souvent un livre français. C'est un manuel de droit constitutionnel illustré, mais en France, on ne trouverait pas d'éditeur pour cette entreprise, et cependant, au point de vue de l'enseignement, c'est extrêmement pratique. On voit notamment le Président des Etats-Unis à la tribune du Congrès. Dans ce livre de Garner, intitulé "Notre gouvernement", il y a la reproduction de ce que l'on appelle un ballot, c'est-à dire d'un billet de vote dans un Etat particulier de l'Union américaine, et ce ballot, imprimé en caractères minuscules, qu'on ne peut lire qu'avec une loupe, est très grand, parce qu'il faut élire les juges, il

Source : BIU Cujas

faut élire les administrateurs, il faut élire les membres des assemblées, puis ensuite il faut voter sur toutes les lois: il y a le titre des lois, puis à côté, un mot "Oui" ou "Non", de sorte que cela demande à l'électeur un travail considérable, mais enfin tout de même le peuple décide.

Le plébiscite en Allemagne

Remarquez tout de suite que dans l'Allemagne de M.Hitler, le peuple, évidemment pas dans une liberté absolue, le peuple vote sur la modification de ses institutions. Le régime hitlérien a été installé en Allemagne dans la forme constitutionnelle; ce sont des modifications successives à la Constitution de Weimar qui nous ont amenés au point où nous en sommes maintenant, et le bulletin de vote, dans l'Allemagne actuelle, qui fait l'élection plébiscitaire du Reichstag, porte : " Veux-tu, homme allemand, et toi, femme allemande, telle ou telle modification de la constitution de Weimar? "

Par conséquent, il ne faut pas être trop orgueilleux de nos doctrines en France, ou si nous en sommes orgueilleux, il faut que nous puissions les défendre, car les doctrinaires allemands nous disent: "Où est la véritable démocratie? Est-ce en Allemagne, où le peuple se prononce sur chaque question, ou est-ce en France, où le peuple dépose tous les quatre ans un bulletin dans l'urne et vote pour des représentants que la plupart du temps il n'a jamais vus."

La question du referendum dans le droit positif français

Quelle est tout d'abord la solution positive du droit constitutionnel français? Evidemment , quoique la Constitution de I875 ne contienne aucune déclaration de principe, c'est le régime représentatif pur qui est adopté. Les lois sont votées par le Sénat et la Chambre des Députés, promulguées par le Président de la République; entre le vote des lois par la Chambre et la promulgation par le Président de la République, rien n'est prévu, par conséquent, c'est le régime représentatif pur.

D'ailleurs, si on connaît l'esprit des hommes de l'Assemblée nationale, on voit bien que c'est le régime représentatif pur qu'ils ont voulu introduire en France. Voilà la certitude absolue.

Voici alors une autre question: Est-ce qu'on pourrait introduire l'institution du referendum dans l'ensemble de nos institutions constitutionnelles, sans révision de la constitution? Il faut répondre nettement par la négative. On ne pourrait introduire le referendum dans notre constitution qu'en réunissant la Constituante.

Et voici alors une question un peu différente: Est-ce que, sans prétendre introduire le referendum

Source : BIU Cujas

comme institution permanente dans l'ensemble de nos institutions constitutionnelles, le Parlement pourrait consulter le peuple sur une question déterminée? La question est un peu différente. Voilà, par exemple, le Parlement - mais l'hypothèse est un peu gratuite, parce qu'on n'imagine pas que les hommes politiques aient le doute cartésien, ils n'ont pas d'angoisse, en général, d'ailleurs celui qui aurait l'angoisse sur la recherche de la vérité n'a qu'à rester chez lui, il ne faut pas que ceux qui hésitent toujours et qui pèsent jusqu'au dernier grain de sable le pour et le contre aillent dans les assemblées, ils ne sont pas faits pour les assemblées. - Nous pouvons cependant imaginer par hypothèse, et c'est une question extrêmement discutée, que le Parlement dise: " Nous allons consulter le peuple. " Ou bien: "La question n'a pas été soumise aux électeurs au cours de la campagne électorale, le peuple n'a pas été appelé à se prononcer, nous allons prendre une décision provisoire et nous déciderons que cette décision ne sera valable que par l'approbation du peuple. "

Ce referendum accidentel serait contraire à la constitution.

Le referendum ne pourrait pas être introduit en France à l'occasion de faits, comme une sorte d'expérience, ce serait contraire à la constitution. La question s'est posée à quelques reprises, notamment on peut citer la séparation des Eglises et de l'Etat. M.Raiberti, qui était député des Alpes Maritimes, avait proposé de demander l'avis du peuple sur cette séparation. M.Raiberti avait réduit la question à son minimum, en ce sens que le peuple n'était pas appelé à décider, on devait simplement lui demander son avis: "Quelle est votre opinion...." C'était une forme de referendum, qui s'appelait le referendum de consultation. La question préalable a été opposée à cette proposition.

Il y a également eu une autre tentative, ou plutôt un effort tenté par M. Archimbaud, le père du député actuel, au sujet de l'augmentation de l'indemnité parlementaire. Le père de M. Archimbaud avait fait campagne contre l'augmentation de l'indemnité parlementaire de 9 à I5.000 frs. (on appelait alors les députés les Q.M.: les I5.000) et il est probable que si le peuple avait été consulté, il aurait dit non, car le peuple n'est pas, dans son ensemble, favorable à l'augmentation de l'indemnité parlementaire.

La réglementation du referendum

Comment va fonctionner la mécanique du referendum Comment le peuple va-t-il être appelé à se prononcer? Nous avons ici une série d'aspects de cette réglementa-

Source : BIU Cujas

tion pratique.

Le referendum obligatoire.

D'abord le referendum obligatoire: toutes les lois, quelles qu'elles soient, ou toutes les lois d'une certaine catégorie seraient soumises au referendum. Par exemple, dans la Confédération helvétique, toutes les lois constitutionnelles doivent être soumises au referendum.

C'est ainsi que les Suisses ont été appelés à se prononcer, le peuple entier, sur la question de savoir si on pouvait saigner un animal après l'avoir assommé ou s'il fallait saigner l'animal, alors qu'il avait toute sa connaissance. On devine de quoi il s'agit: il s'agissait d'une manifestation anti-sémite. D'après des règles qui remontent à la plus haute antiquité, un fidèle de la religion israélite ne peut manger un poisson, que s'il est mort de mort violente et non pas si ce poisson est mort étouffé à l'air vif; et d'autre part, il ne peut manger une viande provenant d'un animal, qui aurait perdu sa connaissance au moment où il a été saigné. Il y a des personnages, qui sont spécialisés dans l'abattage des animaux en pleine connaissance: il s'agit de leur plonger une espèce d'épée dans la moëlle épinière, et les préceptes de la religion d'Israël sont ainsi satisfait. Le peuple suisse, à son immense majorité, a décidé: il faut assommer les animaux avant de les saigner. Le Tribunal fédéral a été appelé à juger cette question, au premier abord étrange: est-ce qu'on peut saigner un poulet avant de l'avoir au préalable assommé? Le tribunal fédéral a été extrêmement embarrassé et a décidé que la règle ne s'appliquait qu'à partir de l'agneau. Il faut retenir cet exemple un peu caricatural de la manie de mettre une quantité de dispositions dans la constitution. Voilà le referendum obligatoire.

Le referendum facultatif

Referendum facultatif de la part du parlement. Le parlement est embarrassé, il ne sait pas s'il doit décider lui-même, il veut connaître l'opinion du peuple et décide: "Je vote la loi, mais cette loi ne sera obligatoire que si le peuple l'approuve à la majorité" C'est le referendum facultatif, qui existe en Suisse, par exemple.

a) De la part du Parlement

b) De la part du peuple

Voici plus grave: referendum facultatif de la part du peuple, c'est-à-dire que le Parlement, ayant voté une loi, un certain nombre de citoyens peuvent demander que cette loi ne soit obligatoire que lorsqu'elle aura été approuvée par la majorité du peuple. Ceci c'est le veto populaire, qui est une espèce d'agression du peuple contre son parlement. "Vous avez voté une loi, nous affirmons que cette loi ne répond

Source : BIU Cujas

pas à la volonté du peuple, et, dans ces conditions, nous demandons nous-mêmes à décider. "

Ce système a été introduit dans une constitution française, la constitution montagnarde du 24 juin I793: les lois étaient soumises aux assemblées primaires et si, dans un certain nombre de départements, la majorité des assemblées primaires avait demandé que la loi fût soumise à l'approbation populaire, la loi y était soumise. De sorte que les assemblées primaires fonctionnaient en permanence, afin de surveiller l'assemblée législative.

Il faut dire que cette disposition extrêmement intéressante au point de vue doctrinal, qui a joué un grand rôle dans le monde également au point de vue de la pensée, n'a jamais fonctionné en France, puisque la constitution du 24 juin I793 n'a jamais été appliquée.

e)De la part du chef de l' Etat

Plus grave encore le referendum facultatif de la part du chef de l'Etat. Cette disposition existait dans la constitution allemande dite de Weimar, la constitution de I9I9: Lorsque le Reichstag avait voté une loi, le président de la République allemande pouvait briser cette loi, c'est-à-dire décider que cette loi, qui avait été votée avec un esprit définitif par le Reichstag était désormais sans valeur, jusqu'au moment où elle aurait été approuvée par la majorité du peuple allemand. Ceci était une disposition extrêmement grave, dont les dangers n'ont pas eu le temps de se manifester. C'était, en somme, ce que l'on peut appeler l'appel au peuple, expression essentiellement bonapartiste en France, c'était l'appel au peuple de la part du Président de la République.

tude théorique du referendum

Voilà les diverses manifestations du referendum. Maintenant, très rapidement, une étude historique du référendum. Il y a des questions de principe et des questions d'application.

a question de principe

La question de principe, c'est la suivante: est-ce que le peuple est capable de participer au referendum? Est-ce que le peuple connaît les questions? Est-ce que le peuple comprend les questions, et par conséquent est-ce qu'il faut remettre au peuple la décision des grands problèmes qui intéressent le pays ?

Ici traîne dans la doctrine constitutionnelle un passage de Montesquieu, dans l'Esprit des Lois. Montesquieu était adversaire de la consultation directe du peuple et la formule de l'Esprit des Lois est extrêmement remarquable, parce que Montesquieu commence par dire: "Admirable à choisir les hommes, le peuple ne peut pas décider sur les questions".

M.Barthélémy n'émet aucune espèce d'appréciation

Source : BIU Cujas

et prie ceux qui renseignent la presse sur ce qu'il dit dans le Cours, de bien préciser qu'il n'émet aucune espèce d'appréciation sur cette pensée de Montesquieu, tout au moins en ce qui concerne la première partie. En ce qui concerne la seconde partie: le peuple est incapable de décider sur les questions, M.Barthélémy voudrait, pour la sincérité de la doctrine, qu'on le dise publiquement: quelle est la manière de parler de l'homme public, de l'extrême droite à l'extrême gauche? " Le peuple veut... Le peuple dans sa sagesse profonde.... Le peuple avec son sens admirable des destinées du pays... Le peuple, qui sait ce qui lui est utile... etc, etc.."

Toute la terminologie politique est faite d'hommages à la souveraineté du peuple, à son bon sens, à sa connaissance. Les choses ne vont pas de telle façon: le peuple a voulu, c'est le peuple qui l'a voulu.

Si on interprète la volonté du peuple, telle qu'elle s'est manifestée dans le choix des personnes, pourquoi ne va-t-on pas jusqu'au bout de la pensée et qu'on dise; " C'est très simple, vous dites que le peuple veut blanc, moi je dis qu'il veut noir, est-ce que nous allons nous disputer à l'infini sur cette question? Cela rappelle la discussion des fins de repas dans les familles: on se demande à quelle heure part le train pour Cette ou pour Narbonne, alors l'un va chercher l'indicateur...Vous dites que le peuple veut blanc, je dis que le peuple veut noir: nous allons consulter le peuple, quoi de plus simple! "

Et certainement, car remarquez qu'il ne faut jamais exagérer les choses en matière politique: il ne faut pas consulter le peuple sur des questions de réforme de procédure, sur des questions profondément juridiques. Mais il y a des questions, que le peuple est parfaitement apte à trancher: est-ce que le peuple veut la séparation des Eglises et de l'Etat ? Il n'y a pas de technicité là-dedans, c'est oui, c'est non, et un paysan au fond des champs, des landes, des bois, a autant de lumières sur cette question qu'un membre de l'Académie Française. - Est-ce que vous voulez disperser les congrégations ? Il n'y a pas besoin d'avoir fait des études pour savoir cela, c'est oui, c'est non. Est-ce que vous voulez les assurances sociales ? Est-ce que les intéressés ne savent pas s'ils les veulent les assurances sociales? On prend cet exemple dans la pratique: le gouvernement suisse avait imaginé, dans les meilleures intentions et croyant qu'il allait s'acquérir la reconnaissance du peuple, une législation très perfectionnée des assurances sociales. La loi est

Source : BIU Cujas

allée devant le peuple et le peuple a dit: "Je n'en veux pas". Par conséquent là, il y a eu une certaine stupéfaction dans les milieux officiels de la Suisse. Est-ce que le peuple est capable de dire si oui ou non il veut les assurances sociales? Oui, il en est parfaitement capable.

Le professeur pense qu'il ne faut pas abuser du referendum, mais il trouve que lorsqu'il s'agit des grands tournants de l'histoire, des grands tournants de la politique sociale, des grandes tendances d'une politique quelconque, le peuple devrait être consulté par oui ou par non. Voilà le peuple, qui reçoit perpétuellement les hommages des candidats, les hommages des hommes publics, puis on lui dit: "Non, non, vous n'entendez rien à tout cela, vous êtes admirable pour me donner un mandat, vous avez bien choisi, puisque vous m'avez choisi, par conséquent, vous avez bon goût, mais laissez-moi tranquille."....

Il y a autre chose, et ceci provient d'un point sur lequel nous aurons à revenir: c'est l'imperfection véritable de notre géographie électorale, qui se complique de l'imperfection de notre système électoral, de notre système de votation, et qui se complique aussi de l'adoption du système majoritaire et de la faculté du vote et du grand nombre des abstentions. C'est,comme on l'a dit, comme il faut y revenir à plusieurs reprises, que le parlement tout entier, c'est-à-dire de l'extrême gauche jusqu'à l'extrême droite, représente rarement la majorité des électeurs inscrits, c'est-à-dire que si on additionne tous les suffrages des députés de tous les partis, du bas flanc droit au bas flanc gauche, on n'arrive pas à obtenir plus de la moitié des électeurs inscrits à une élection déterminée.

Aux I7 élections générales depuis I876, les candidats élus, les candidats, qui siégeaient sur les bancs du parlement, obtinrent toujours moins de voix que les candidats battus, environ un million et demi de moins que les candidats battus. En I905, la majorité, qui a voté la séparation des Eglises et de l'Etat, représentait 2.600.000 citoyens, c'est-à-dire 22 % des électeurs et 6 % de la nation, hommes, femmes et enfants. On peut dire que nous avons une sorte de contrefaçon du pays légal. Evidemment, les choses marchent, mais elles marchent un peu dans l'absurdité. Comment: 2.600.000 citoyens réussissent à changer la direction générale de la politique d'un pays de 40 millions d'habitants! Il y a là quelque chose d'anormal

Source : BIU Cujas

Comment allons-nous en sortir? Nous allons soumettre la question au peuple lui-même: est-ce que vous voulez la séparation des Eglises et de l'Etat ? Il aurait dit: "Oui", il aurait dit:"Non" et comme cela, les choses auraient été raisonnables.

Donc, M.Barthélémy n'a pas à cacher ce qu'il pense: il est sympathique au referendum. Maintenant,les étudiants ont le droit d'être adversaires, ce n'est pas une tribune de propagande, une chaire, on enseigne, on donne les éléments d'information....

La question pratique

Maintenant, il y a une quantité de questions secondaires: Cela va coûter cher... En effet, une élection coûte cher, il faut imprimer des bulletins"oui", des bulletins "non", il faut des urnes, etc..Si cela doit éviter des dépenses considérables, on peut payer afin d'avoir des économies considérables.

On dit: le peuple se fatigue du referendum. Exemple: la Suisse, où les abstentions sont nombreuses. Oui, évidemment, on consulte le peuple d'un Canton sur la question de savoir s'il faut donner des sièges aux demoiselles employées dans les magasins... Le peuple dit: "C'est bien intéressant, mais qu'ils décident cela tout seul et qu'ils ne me consultent pas sur des questions de cette nature.. "

On dit: Le referendum n'est pas éclairé par la discussion. Il faut être sérieux: est-ce que les décisions des parlements sont éclairées par la discussion. Lorsque vous avez I5 députés en séance et qu'une disposition est adoptée par 400 voix contre 275, est-ce que les gens, qui étaient dans leur lit, pendant ces séances de nuit et qui ont voté, ont été éclairés par la discussion?

M. Barthélémy était présent en Suisse au moment de deux referendums: un referendum à Genève au sujet de la liberté de la presse, un referendum à Lucerne au sujet de l'interdiction du schnick. Il y avait une campagne extrêmement intéressante dans les deux cantons pour ou contre la liberté de la presse, pour ou contre le schnick, campagne faite notamment par des affiches. Est-ce que le peuple ne peut pas décider, si on boira de l'absinthe ou si on n'en boira pas? Est-ce qu'on a besoin d'avoir fait des études sur des questions comme celles-là?

Cela peut aller à l'infini: le peuple, par exemple, n'aime pas payer les fonctionnaires. Si on demande au peuple d'approuver une augmentation du traitement des fonctionnaires, il dit presque toujours non; le peuple est partisan des économies et le peuple, en général, que ce soit en Suisse, que ce soit en Australie, que ce soit dans l'Amérique du Nord, le peuple

Source : BIU Cujas

est anti-étatiste, le peuple est individualiste.

La question du référendum est donc une question extrêmement interessante et importante.

En France, nous avons le régime representatif pur: aucune espèce de consultation du peuple. C'est ce régime représentatif pur que nous allons étudier.

Le régime représentatif

Le Parlement, organe de la représentation

L'organe de la représentation, c'est le parlement. Le parlement est quelquefois qualifié: représentation nationale. Mais il est surtout représentation nationale dans les régimes démocratiques. Un incident de recherches dans le Moniteur a fait tomber M.Barthélémy sur une rectification de Napoléon Ier au sujet de paroles qu'avait prononcées sa légitime épouse, Marie-Louise. Pendant que Napoléon Ier était en campagne, l'impératrice avait reçu les délégations à l'occasion du Premier de l'An, et lorsqu'était arrivé le Corps Législatif, l'impératrice avait dit: " Je suis heureuse de recevoir la représentation nationale", et ce discours avait paru au Moniteur. De son champ de bataille Napoléon envoyait une rectification fulgurante, disant: "Le corps législatif n'est pas la représentation nationale, le premier représentant de la nation, c'est l'Empereur, et après l'Empereur, il y a une série de corps, qui représentent la nation: le Conseil d'Etat, le Tribunat, le Corps Législatif et le Sénat", par conséquent, le Corps législatif, s'il est représentation nationale, n'est qu'une fraction de la représentation nationale.

Mais dans un régime démocratique, et notamment dans le nôtre, jusqu'ici, a été admise la règle de la suprématie du parlement. Le parlement est la première et la plus haute autorité de l'Etat. La nation est souveraine et elle délègue ses pouvoirs à la représentation nationale. D'autre part, à raison de l'absence de mandat impératif, c'est le parlement, qui est la plus haute autorité de l'Etat.

Enfin, le parlement fait la loi; il la fait seul, sans contrôle. Les deux chambres du Parlement, Chambre des députés et Sénat, réunies à Versailles, peuvent réviser la constitution. Le parlement contrôle le gouvernement, le parlement fait le budget.

Remarquez l'importance des appellations: sous les régimes autoritaires, notamment sous le Premier et le Second Empires, il ne s'est jamais agi de chambre des députés; on ne disait pas une Chambre des Députés, on ne disait pas Parlement, on ne disait pas représentation nationale, on disait; le Corps législatif; et ceci avait une importance que Napoléon Ier signalait dans la rectification qu'on vient de rappeler. Il y a

Source : BIU Cujas

une autorité chargée d'approuver les lois, cette autorité ne contrôle pas le gouvernement, elle n'est pas chargée d'exprimer la volonté de la nation, elle est chargée de faire les lois: Corps législatif.

La division du Parlement en deux Chambres.

Principes de l'organisation parlementaire

Etudions maintenant les principes, ou les caractères généraux de l'organisation parlementaire. D'abord, nous remarquons que, tout au moins en France, le parlement, ou représentation nationale, est divisé en deux chambres: c'est le principe dit du bi-caméralisme.

La division du Parlement en deux chambres

En général on dit: il y a une chambre basse et une chambre haute; il y a une chambre populaire et une autre chambre qui serait moins populaire. Cette expression de chambre haute, que l'on applique quelquefois au Sénat français, la haute assemblée, la chambre haute, cette appellation s'applique d'une façon particulière aux assemblées aristocratiques, à la Chambre des Lords, en Angleterre, à la Chambre des Seigneurs dans l'ancienne Prusse, à la Chambre des Pairs en France. Mais on peut dire aussi: l'autre chambre. Il y a nécessairement toujours une chambre des députés, mais il y a l'autre chambre, ou la seconde chambre.

Nous nous trouvons tout de suite alors devant le problème doctrinal: est-ce qu'il faut que le parlement soit divisé en deux chambres? Nous avons ici une tradition républicaine, qui est hostile à la dualité des chambres. Au contraire, les deux livres, qui ont inspiré la constitution de I875, c'est-à-dire: "La France nouvelle " de Prévost-Paradol et les "Vues sur le gouvernement de la France" du duc Victor de Broglie, concordaient pour demander l'institution d'un sénat ou d'un grand conseil, c'est-à-dire d'une seconde chambre.

L'institution du Sénat

L'Assemblée nationale, qui se réunit à Bordeaux, le 8 Février I87I, regarda comme une base, comme une règle fondamentale et essentielle des institutions qu'elle allait donner à la France, l'institution d'une seconde chambre. Waddington disait de la constitution de I875: " Cette constitution est avant tout un Sénat". Il faut bien voir les divers faits par lesquels s'est manifestée cette préoccupation de l'assemblée nationale

On se rappelle la loi du I3 mars I873, que l'on appelle la loi chinoise, celle qui réglait les rapports entre M.Thiers et l'assemblée. Cette loi, dans son art. 5 contient une sorte de serment du Jeu de paume: l'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir statué:

I° - sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics;

Source : BIU Cujas

2° - sur l'organisation et les attributions d'une seconde chambre.

En I873, nous ne savons pas quelle va être la constitution, nous ne savons pas si nous allons avoir une république ou si nous allons avoir la monarchie, mais nous pensons au principe: il y aura une seconde chambre, l'assemblée ne se séparera pas avant d'avoir organisé une seconde chambre. Par conséquent, quelque forme de gouvernement que l'on adopte, nous n'obtiendrons la sagesse qu'avec une seconde assemblée. Voilà ce que dit l'assemblée nationale en I873.

Contre cette institution de la seconde chambre, en I873, s'est prononcée l'unanimité du bloc républicain. C'est un fait: les 3I3 républicains ou sympathisants à la République, en I873, se sont prononcés contre l'institution d'une seconde chambre. Mais avant la fin des débats constitutionnels, Gambetta avait évolué et Gambetta se fit le champion de la seconde chambre. Gambetta a prononcé un discours, que l'on peut lire encore avec profit, sur l'utilité d'une seconde assemblée. Et c'est Gambetta qui rallia la fraction nécessaire du parti républicain pour le vote de la constitution, en maintenant cette fameuse formule que nous aurons à expliquer: "Le Sénat sera le Grand Conseil des communes de France". Par conséquent, Gambetta demandait au parti républicain de voter une seconde assemblée.

Le programme du parti radical, après I875

Au lendemain de la mise en oeuvre de la constitution de I875, l'institution du Sénat fut combattue par le parti radical. Le parti radical avait un programme politique et constitutionnel très net: il demandait la suppression de la présidence de la République, la suppression du Sénat, la séparation des Eglises et de l'Etat, un système d'impôts démocratique, et enfin l'élection des juges, l'élection de la magistrature. Voilà quel était le programme extrêmement net, on le voit, un programme très précis au point de vue politique, au point de vue constitutionnel, au point de vue fiscal.

Les réformes fiscales et politiques sont dès maintenant réalisées, et en ce qui concerne les réformes constitutionnelles: suppression de la présidence de la République, suppression du Sénat, élection des juges, nous pouvons dire qu'elles sont à peu près abandonnées. Peut-être peut-on dire que ces réformes sont toujours inscrites au programme, mais elles y sont inscrites sans esprit actuel, elles ne sont plus d'actualité. Camille Pelletan avait prononcé un discours et avait écrit dans la Dépêche de Toulouse des articles terribles contre l'institution du Sénat. Il montrait

Source : BIU Cujas

ses 75.000 électeurs tout prêts à céder à la corruption, non point la corruption de l'argent, mais la corruption des places, des faveurs, des décorations, etc, etc. Et puis, un jour, Camille Pelletan s'est présenté au Sénat, il y a été élu et il a fini ce jour là ses campagnes contre le Sénat.

Et on peut dire que la campagne contre le Sénat a cessé le jour où la majorité du Sénat est passée de la droite à la gauche. La dernière manifestation est une proposition du mois de mars I894, mais c'était comme un écho très lointain des campagnes faites en I88I par Naquet, par Gobert, par Clémenceau. Le plus dur réquisitoire contre l'institution du Sénat, c'est un discours de Clémenceau du Ier juin I88I. Mais Clémenceau a fini par entrer au Sénat; alors, à partir de ce moment, il n'a plus parlé du Sénat.

Le parti socialiste a mis dans son programme la suppression du Sénat, mais surtout la diminution des attributions du Sénat, en laissant à la seconde chambre, non plus un droit de décision égal à celui de la Chambre des députés, mais un simple droit de veto, c'est-à-dire que le Sénat s'opposerait à ce que fait la Chambre, mais si la Chambre persistait dans sa décision première, le Sénat s'inclinerait.

Aspect théorique de la dualité des chambres

La dualité de chambres apparaît comme une institution opportune de l'organisation constitutionnelle démocratique. La dualité de chambres est extrêmement fréquente. L'origine en est, comme pour la plupart des règles constitutionnelles, l'Angleterre. Mais, comme on l'a indiqué à plusieurs reprises, les institutions si sages de l'Angleterre ne sont pas sorties du cerveau d'un constituant, elles sont sorties spontanément de l'histoire : il y avait une noblesse, il y avait le peuple. La noblesse se réunissait d'un côté, le peuple se réunissait de l'autre côté, de sorte qu'il y a eu l'assemblée des gens de la noblesse: la Chambre des lords, et puis l'assemblée des gens du commun, car Chambre des communes ne signifiait pas la Chambre des villes comme on pourrait le croire en France, c'est l'assemblée des gens du commun, l'assemblée des gens qui n'appartiennent pas à la noblesse.

En Angleterre, pendant longtemps, la dualité de chambres a été acceptée comme une vérité d'évidence, comme l'arrivée du printemps après l'hiver. Les auteurs anglais ne justifient pas. Dans les manuels de droit constitutionnel anglais, il n'y a pas une justification de la dualité des chambres, c'est comme cela, il n'y a pas besoin d'expliquer ce qui est: il y a un roi, une chambre des lords, une chambre des communes, n'allons pas chercher plus loin.

On va de l'unité à la dualité, c'est-à-dire que

Source : BIU Cujas

lorsqu'une réforme se fait, c'est pour faire deux chambres à la place d'une. Beaucoup plus rarement on va de la dualité à l'unité.

Les constitutions à deux chambres ont duré plus longtemps que les constitutions à une chambre unique

Nous constatons, en outre, que les constitutions à deux chambres - c'est un fait aussi, dont il ne faut peut être pas exagérer la portée - ont duré en France beaucoup plus que les constitutions, qui avaient une chambre unique: La constitution montagnarde, qui n'avait qu'une chambre, n'a pas été appliquée; la constitution de I79I, qui n'avait qu'une chambre, a duré un an; la constitution de I848, qui n'avait qu'une chambre, a duré trois ans.

Au contraire, la constitution de l'an III, qui avait deux chambres a duré 5 ans, la Monarchie constitutionnelle a duré 32 ans, et la constitution du I4 janvier I852 a duré I8 ans: la constitution qui nous régit aujourd'hui a duré plus de 60 ans.

Par conséquent, constitution à une chambre: de zéro à trois ans; constitutions à deux chambres, de 5 à 65 ans.

Les expériences de la chambre unique

Il faut aussi voir les effets de certaines expériences de chambre unique. La Convention a été une grande assemblée, une des plus grandes assemblées qu'ait eues la France, peut-être avec l'Assemblée nationale de I87I. Elle était d'esprit différent, elle avait un patriotisme à peu près égal et un grand souci du bien public. La Convention, assemblée unique, a tout de même commis des excès, notamment la Terreur, et Boissy d'Anglas, rapporteur de la constitution de l'an III, voulant justifier l'introduction dans cette constitution des deux chambres, dit à la Convention: " J'en appelle à votre propre histoire et au témoignage de vos consciences", c'est-à-dire: si vous aviez eu à côté de vous une autre chambre pour vous contrôler, peut-être n'auriez-vous pas commis toutes les fautes que vous avez commises.

Enfin , il y a une application extrêmement tragique de l'unité de chambre, c'est la constitution espagnole. M. Alcala Zamora, ancien président de la République espagnole, vient de publier un livre intitulé: "Les défauts de notre constitution", et , dans ces défauts de la constitution, au premier rang, il place l'unité de chambre. Il dit que s'il avait eu un Sénat, la constitution n'aurait pas tourné si rapidement vers la révolution, ou peut-être qu'on aurait évité la révolution.

Qu'est-ce qui s'est produit, en effet? Il y avait le président Alcala Zamora qui, maintenant, nous apparaît comme un modéré, qui, à ce moment-là était un homme de gauche, autant qu'on pouvait le qualifier homme

Source : BIU Cujas

de gauche à cette époque. Il a été en difficulté avec cette chambre unique des Cortès. A ce moment, il s'est trouvé - et c'est là qu'on voit le drame profond et la division extraordinaire de ce pays. - un homme de gauche, Alcala Zamora devant une assemblée, qui lui paraissait trop de gauche; il en a prononcé la dissolution; il était tout seul devant cette assemblée; il en appelle au peuple: qu'est-ce qui se produit? Le public espagnol nomme une chambre de droite, dont le personnage principal était Gil Robles, professeur à la Faculté de droit de Madrid, chef du parti catholique, un homme qui a soulevé des enthousiasmes dans la jeunesse espagnole. Il y a eu, à certains moments, des rassemblements à l'Escurial, où il y avait des milliers de jeunes gens enthousiasmés par Gil Robles. Gil Robles a voulu la transformation dans la légalité des institutions espagnoles , et c'est pour cela que maintenant, c'est un homme fini.

A un moment donné, Alcala Zamora, homme de gauche républicain, s'est vu dans l'obligation d'appeler Gil Robles. Il ne l'a pas voulu, il a reprononcé la dissolution des Cortès; alors sont arrivés des Cortès populaires: fronte popular. Si Alcala Zamora avait eu une autre assemblée,sur laquelle il aurait pu s'appuyer dans laquelle il aurait trouvé des conseils, un concours peut être que le drame espagnol n'aurait pas éclaté.

Cette constitution espagnole était d'ailleurs, et c'était son plus grave défaut, une constitution de professeurs. Comment a-t-on fait à cette assemblée la constitution? On a pris un petit livre: "Les constitutions de l'Europe contemporaine"; c'est un recueil de constitutions; on a dit: "Cela n'est pas mal..." un coup de ciseau, on colle sur le papier et cela fait un article de la constitution espagnole; on arrive à faire une constitution "infumable", comme un mauvais cigare. Seulement, si c'était comique, ça a cessé de l'être.

La dualité des Chambres est conforme à la nature des choses.

En général, la dualité des chambres est conforme à la nature des choses. Dans toute opération intellectuelle, il y a deux étapes: il y a l'imagination, qui suggère une solution à un problème, puis il y a la raison, qui examine la donnée de l'imagination. Ce sont les fonctions que nous attribuerons à chacune des assemblées: il y aura une assemblée, qui aura l'initiative, la décision qui représentera les aspirations du peuple, les aspirations de la génération présente, les aspirations d'une partie un peu turbulente de la nation. Puis il y aura une autre assemblée, qui fera subir à cette décision de la première chambre le contrôle de la réflexion, de la prudence et de la raison.

Source : BIU Cujas

Il faut se rappeler cette formule que Boissy d'Anglas, rapporteur de la constitution de l'an III, a donnée pour justifier l'institution de la dualité des chambres: "Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison".

Dans la démocratie, la dualité de chambres est particulièrement nécessaire. Dans la monarchie, que ce soit une monarchie comme celle de l'Angleterre, une vieille monarchie traditionnelle, que ce soit une monarchie restaurée comme en France, que ce soit une monarchie collaborant avec les socialistes ou les communistes, comme cela se produit au Danemark, en Suède et en Norvège, nous avons tout de même avec la monarchie un élément de tradition, un élément de permanence avec le monarque, il y a le point fixe. Dans la démocratie, nous ne l'avons pas, il faut le créer. Par conséquent, la dualité de chambres est surtout nécessaire dans la démocratie.

Ici il faut aussi connaître quelques unes des métaphores, qui enrichissent la doctrine constitutionnelle en la matière. Le Sénat, c'est le barrage qui empêche les inondations; le Sénat, c'est le frein , qui empêche la voiture de s'emballer; le Sénat c'est le sabot du frein, qui serre contre la roue de la voiture à chevaux.

Et enfin, il faut connaître aussi la conversation entre Washington et Franklin. L'un des deux était partisan de la dualité de chambres, l'autre était partisan de l'unité. Le partisan de l'unité de chambre prend sa tasse de café et se brûle, et fait le mouvement de l'homme qui se brûle. L'autre prend sa tasse de café,verse le café dans la sous-tasse et boit le café à la température voulue et dit à l'autre : " Vous avec votre chambre unique, vous avez souffert du feu des passions politiques, tandis que moi, avec mes deux chambres, j'ai pris le café à la température voulue".

Nous étudions la question de la dualité des chambres et, sans qu'on puisse parler ici des évènements trop actuels, sans s'engager sur le terrain brûlant de la politique contemporaine, on peut faire remarquer que c'est une question extrêmement actuelle que le rôle du Sénat aujourd'hui.

L'expérience du système de la pluralité des Chambres en France.

Nous allons aborder, aussi rapidement qu'on le pourra, l'expérience du système de la pluralité de

chambres en France.

Unité de Parlement dans la constitution du 3 septembre I79I.

D'abord la constitution du 3 septembre I79I, la première de nos constitutions, celle qui avait été faite par les Etats Généraux transformés en Assemblée nationale, cette constitution qui était une constitution monarchique, établit une seule chambre: l'Assemblée législative.

Ce n'était pas par hasard que cette solution était intervenue. L'Assemblée constituante connaissait parfaitement l'expérience de l'Angleterre, avec la Chambre des lords et la Chambre des communes. Il y avait même à l'assemblée constituante un groupe, que l'on appelait l'école anglaise: c'étaient des gens, qui voulaient instaurer en France une monarchie à l'anglaise. Et on n'ignorait pas non plus l'expérience plus récente des Etats Unis, attendu que la constitution fédérale de I787, encore aujourd'hui en vigueur aux Etats Unis, instituait le Sénat et la Chambre des représentants, que nous voyons encore aujourd'hui.

Ce n'est pas non plus sans débats que l'assemblée constituante est arrivée à ce principe de l'unité de chambre. Pourquoi? Deux motifs: un motif théorique, qui n'avait d'ailleurs aucune importance pratique, seulement le professeur signale ici et nous aurons à plusieurs reprises - et les étudiants auront surtout à plusieurs reprises au cours de leur existence, - à se rendre compte de cette vérité que, devant une assemblée que ce soit une assemblée populaire, que ce soit une assemblée élective, que ce soit une assemblée de gens cultivés ou pas cultivés, l'essentiel pour convaincre est de trouver une formule frappante, un "slogan", comme nous en entendons chaque matin à la T.S.F.

Les motifs de la chambre unique en I79I

A la Constituante on a dit: " La nation étant une, sa représentation doit être une". Il n'y a qu'une nation, il ne doit y avoir qu'une chambre pour la représenter. Alors, bravo sur tous les bancs, et l'assemblée est convaincue. On voit à quelles conclusions logiques on aboutit: si la représentation de la nation doit être une, nous marchons directement au césarisme: il faut faire représenter la nation par un seul homme: mais du moment que nous faisons représenter la nation par 750 individus, il importe peu que ces individus soient réunis dans la même chambre ou que, formant une autorité unique ils soient séparés dans deux locaux différents avec des noms et des attributions un peu différentes.

On signale l'importance historique de ce raisonnement, mais en indiquant qu'il n'a aucune espèce de portée rationnelle.

Beaucoup plus importantes étaient les considéra-

Source : BIU Cujas

rations pratiques. D'abord, on se souvenait des divisions des anciens Etats Généraux: noblesse, clergé, tiers-état, cela faisait pratiquement trois chambres, et ces chambres délibérant séparément , on arrivait souvent à l'impuissance et à la stérilité. On ne faisait rien, chaque chambre se prononçant dans un sens différent.

Mais surtout, on a craint - et ici encore une formule, qui a emporté bien des adhésions, - on a craint que la seconde chambre ne devienne un"repaire d'aristocratie", autrement dit, un antre pour la réaction, pourrions-nous dire aujourd'hui. Cette préoccupation que la seconde chambre ne devienne un repaire d'aristocratie se présentait sous un double aspect, car elle était adoptée à la fois par les hommes de gauche et par la vieille aristocratie.

Les hommes de gauche avaient peur, en effet, que la seconde chambre ne devint un antre de réaction, un repaire d'aristocratie; ils avaient peur du conservatisme de la seconde chambre. Et la vieille noblesse, la grande noblesse ancienne avait peur que, dans la seconde chambre , ne se constitue une noblesse nouvelle qui aurait enlevé à l'ancienne son lustre. Les ducs, pairs et marquis se disaient: "Dans cette seconde chambre vont arriver tous ces hobereaux, tous ces barons de Gascogne et de Provence, et nous, dans l'Etat, nous ne serons plus rien; il faut supprimer cette seconde chambre".

C'est ainsi qu'on aboutit à une seule assemblée qui était l'Assemblée Législative, la plus mauvaise assemblée que la France ait connue.

Cette constitution du 3 septembre I79I dure pratiquement jusqu'au IO Août I792: l'envahissement des Tuileries par le peuple, le massacre des Suisses, le roi s'en va à l'Assemblée Législative, il est suspendu. Par conséquent, moins d'un an.

La Convention

La Convention, qui succède à l'Assemblée Législative, a une triple expérience constitutionnelle:

Chambre unique dans la Gironde

I° - avec la majorité girondine: les Girondins préparent une constitution, rapportée par Condorcet, qui est adoptée par la commission de constitution, mais qui n'a jamais été votée par la Convention, les Girondins ayant été décapités auparavant. Dans ces conditions, la constitution girondine n'a jamais été appliquée par la Convention; elle reste cependant un document très intéressant de notre histoire constitutionnalle: elle instituait une seule chambre.

Chambre unique dans la constitution montagnarde

Après la chute des Girondins, c'est la Montagne qui l'emporte. Les Montagnards votent et promulguent la constitution montagnarde du 24 juin I793. Mais cette

Source : BIU Cujas

constitution n'a jamais été appliquée, attendu que lors qu'ils ont été en présence du chef d'oeuvre dont ils étaient les auteurs, les hommes de la Convention se sont aperçus qu'elle était parfaitement inapplicable et ils s'en sont tirés en disant: "C'est un chef d'oeuvre, mais qui ne peut fonctionner que dans des conditions normales, et par conséquent nous l'appliquerons au moment du rétablissement de la paix extérieure et intérieure." Elle n'instituait qu'une seule chambre.

Apparition de la dualité des chambres dans la constitution du 5 Fructidor de l'an III

Donc, les Girondins sont battus et leur chef décapité. Les Montagnards, à leur tour, subissent le même sort: Thermidor, Robespierre est décapité, alors qu'il avait déjà une balle de pistolet dans la mâchoire Reste maître de la Convention le centre, qu'on appelait aussi le Marais, ceux qui avaient regardé se battre les Girondins et les Montagnards, qui n'avaient pas bougé; les deux partis étaient finis, ce sont eux qui triomphent; c'est ce que l'on appelle les Thermidoriens. Nous pouvons dire que c'est une réaction; cette réaction va se marquer notamment dans l'institution de deux chambres.

C'est la première fois, avec la constitution du 5 Fructidor de l'an III (I795), que nous voyons s'introduire en France le système de la dualité de chambres. Le rapporteur de cette constitution de l'an III, c'est Boissy d'Anglas; il était bègue, de sorte que cette constitution hésitante et irrationnelle, on l'appelle "la constitution ba, be, bi, bo, bu". Enfin, s'il bégayait en parlant il ne bégayait pas en écrivant, et il nous a laissé ce rapport intéressant, dont on a cité plus haut deux passages essentiels:

Le rapport de Boissy d'Anglas

Il s'adresse à cette Convention, qui a exécuté Louis XVI, qui a exécuté les Girondins, qui a exécuté les Montagnards, qui a exécuté les suspects, qui a fait régner la Terreur; tous ces gens là, au fond, ce n'étaient pas des géants du tout, c'étaient des hommes comme ceux que nous voyons aujourd'hui et surtout ces gens de la réaction thermidorienne, c'étaient des gens, qui étaient attachés à leur mandat beaucoup plus que ne sont attachés à leur mandat les hommes politiques d'aujourd'hui. Et cependant, le mandat, à ce moment-là, comportait des risques: le risque d'être décapité, puisque deux partis avaient été décapités et qu'il ne restait que les autres; ils voulaient tout de même y rester et, lorsque la Convention partira, elle décidera que les deux tiers de ses membres entreront dans les assemblées, obligatoirement, et ceux qui ne peuvent pas être de ces deux tiers, qui restent, intriguent de tous les côtés pour être

Source : BIU Cujas

quelque chose comme huissier, messager d'Etat, afin d'avoir une place dans cette assemblée législative où ils ont passé de si beaux moments à prononcer la mort de leurs adversaires politiques.

Boissy d'Anglas , donc, fait un rapport remarquable sur la constitution directoriale, et, au sujet de la division en deux chambres, s'adressant à cette convention dont on vient de rappeler l'histoire tragique, il leur dit: " J'en appelle à votre propre histoire et au témoignage de vos consciences"; cela veut dire: "S'il y avait eu une autre assemblée à côté de nous, nous aurions peut-être évité bien des erreurs, bien des fautes et peut-être des crimes."

Ensuite, définissant le rôle de chacune des assemblées, il dit: "Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison". Il en résulte, comme nous allons le voir encore dans la suite, une différence d'attributions: le Conseil des Cinq Cents, c'est l'imagination de la loi, par conséquent le Conseil des Cinq Cents aura seul l'initiative de la loi, et le Conseil des Anciens, qui est la raison, n'aura pas l'initiative de la loi; lorsque la loi aura été votée par le Conseil des Cinq Cents, le Conseil des Anciens pourra la rejeter ou l'adopter, c'est tout.

La règle est renversée en matière constitutionnelle. La révision d'une constitution apparaît tellement grave, que la constitution réserve au Conseil des Anciens le droit de proposer la révision de la constitution.

Cinq Cents: qu'est-ce que cela veut dire? C'est qu'il y a cinq cents membres et ce n'était pas facile à écrire dans la constitution, lorsqu'on arrivait au nombre des membres desassemblées. Comment va-t-on dire que le conseil contiendra cinq cents membres en style constitutionnel? Le Conseil des Cinq Cents restera invariablement fixé à ce chiffre, il comprendra cinq cents membres. Le Conseil des Anciens comprendra la moitié: 250 membres.

Le Conseil des Anciens

Il faut noter ici tout de suite que nous trouvons dans le conseil des Anciens, ce que nous retrouverons dans le Sénat, et ce que nous retrouverons dans toutes les secondes chambres: afin d'assurer à la seconde chambre l'esprit de tradition, de modération, de conservation, etc: la seconde chambre est moins nombreuse que la chambre populaire;

2° - Elle est composée de membres plus âgés: pour être membre du Conseil des Anciens, il fallait avoir 40 ans, ce qui, à ce moment-là, paraissait un âge très avancé (les amoureux ridicules de Molière

Source : BIU Cujas

sont âgés de 40 ans, mais depuis Porto-Riche et la poésie moderne, nous avons changé tout cela et le charme arrive quand les cheveux s'en vont.)

D'autre part, il fallait, et c'est ici que se marque l'esprit de conservation de la constitution, il fallait, pour être membre du Conseil des Anciens, non seulement être âgé de 40 ans, mais encore être marié ou veuf, et cela pour montrer qu'on était un homme de famille, un homme sage, modéré.

La période du Directoire

C'est la constitution directoriale. Le Directoire: une période qui est remarquable dans notre histoire: le jeu, la danse, la spéculation, le spectacle, la corruption, les femmes dénudées ou à peu près (on montrait au moins une jambe à peu près entièrement), la ruine des rentiers, les assignats, la dépréciation de la devise nationale, la fuite devant la monnaie, etc, etc; un joli style de mobilier, d'ameublement, une espèce de transition entre le Louis XVI et l'Empire, et nous aurons à un moment le style "retour d'Egypte", lorsque Bonaparte reviendra d'Egypte. Au fond, il y a là une très jolie époque (d'autant plus que les artisans de Louis XVI existent encore et que nous avons des bronziers, notamment Gouthière, auquel sont dûs les bronzes que l'on peut encore voir dans la salle des séances du Palais Bourbon).

Voilà donc l'apparition de la dualité des chambres et, dès ce moment-là, la seconde chambre siège au Palais du Luxembourg, alors que c'est avec le Conseil des Cinq Cents que pour la première fois la chambre basse se transportera dans le Palais Bourbon.

Pluralité des Chambres dans la Constitution de l'An VIII.

Cette constitution directoriale finit avec le coup d'Etat de Bonaparte. Bonaparte montrant la plus grande sollicitude pour les conseils, qui siégeaient à Paris, les fait informer très confidentiellement, mais avec beaucoup d'urgence, que leur situation n'est pas de toute sécurité à Paris; alors ils vont siéger dans les locaux qui leur étaient préparés dans le château de Saint Cloud. Déjà se pose la question du siège des pouvoirs publics; les conseils ne sont pas en tranquillité à Paris, ils vont siéger à Saint Cloud. A ce moment, Saint Cloud était loin de Paris, le bois de Boulogne était une espèce de fourré sans avenues et sans allées, et, d'autre part, il n'y avait pas de moyens de communication. Bonaparte est bien tranquille à Saint Cloud, il n'y a pas de peuple, il n'y a pas de police, et avec ses grenadiers il dissout les conseils.

Il charge une commission de préparer une constitution, c'est la constitution du 22 Frimaire de l'an VIII, constitution intéressante à bien des points de

Source : BIU Cujas

vue, parce qu'elle organise le pouvoir d'un seul, derrière une sorte de façade constitutionnelle et si ce système n'a pas été reproduit, au moins l'intention a été reprise dans certaines organisations politiques modernes . On a l'air de faire une certaine place au peuple, c'est un décor, c'est un paravent et derrière, il y a le pouvoir d'un homme.

On a déjà indiqué que, dans ce système de la constitution du 22 Frimaire, an VIII, il y avait seulement une apparence de démocratie, une apparence d'élection. Le peuple n'élisait pas lui-même ses représentants, mais il désignait un certain nombre de citoyens à la confiance du pouvoir. Sieyès avait dit: "La confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut, "et c'était le système des listes de confiance, de notabilités ou d'éligibilité.

Dans le dernier numéro de la Revue des Deux Mondes, on peut lire des lettres, la plupart d'ailleurs restées sans réponse, de Mme de Stael à Joseph, frère de Bonaparte. Dans une de ces lettres elle dit: "Mathieu de Montmorency vient d'être nommé notable", cela veut dire qu'il a été inscrit sur la liste de confiance, de notabilité ou d'éligibilité à Paris; on considérait cela comme un petit succès. C'est le système de la pyramide: la masse des citoyens élit le dixième, qui forme la liste des notabilités communales, et ce dixième élit un second dixième, qui forme la liste des notabilités départementales, et ce second dixième élit un troisième dixième, qui forme la liste des notabilités nationales: 5.000.000, 500.000, 50.000 5.000. C'est dans la liste des notabilités nationales, que vont être pris les membres des assemblées qu'on va indiquer.

Les quatre organes du pouvoir législatif

On a dit, en commençant cet exposé; le système de la pluralité de chambres, mais on n'a pas dit: le système de la dualité des chambres. C'est que, en effet, dans le système de l'an VIII, il y avait, en réalité , quatre organes du pouvoir législatif. Sieyès, auteur de la constitution, avait décomposé l'opération intellectuelle, qui aboutit à la décision.

Le Conseil d' Etat

D'abord, nous avons l'imagination: c'est l'initiative de la loi, la proposition; il y a un foyer de proposition, c'est ainsi que parlait Sieyès: c'est le Conseil d 'Etat. Comment est nommé le Conseil d' Etat? Par le Premier Consul, par l'Empereur. Voilà le premier organe du législatif, c'est le conseil d'Etat, qui est chargé de mettre en forme et de rédiger en articles la pensée du Premier Consul.

Le Tribunat

De l'atelier de proposition sort donc un projet; ce projet doit être soumis à la critique: nous allons

Source : BIU Cujas

faire un foyer de critique, c'est le Tribunat. Le Tribunat comprend cent membres, qui sont nommés par le Sénat conservateur, dont on parlera dans la suite; cent membres renouvelables par moitié tous les trois ans.

On voit quel est le danger de l'expression en ces matières. Voilà un organe, qui n'a pas d'autres fonctions que de critiquer: il critiquera, il ne fera que critiquer et il exagèrera la critique et l'opposition, il critiquera tout, il critiquera avec mauvaise humeur. Bonaparte dira: "Ces chiens du Tribunat".. c'est l'expression un peu méridionale et corse. C'est du Tribunat que partira la plus vive opposition vers le concordat, c'est-à-dire la politique de réconciliation de l'Etat français avec l'Eglise. Aussi Bonaparte supporte très impatiemment cette critique:

I° - Lorsqu'il s'agira de désigner la première fraction sortante, comment va-t-on faire? La constitution est muette. Pratiquement, dans les systèmes de renouvellement partiel, on tire au sort la fraction qui doit sortir. Mais Bonaparte veut se séparer de gens, qui lui déplaisent, et notamment de Benjamin Constant. Alors il faut désigner les gens qui vont sortir. Qui va faire l'opération? Le Sénat.

Le Sénat dit: "C'est bien désagréable de désigner des gens qui doivent sortir, comment allons-nous faire? Au lieu de désigner les gens qui vont sortir, nous allons désigner les gens qui resteront; comme cela nous ne donnerons à personne un témoignage de méfiance et, au contraire, nous donnerons un témoignage de confiance à un certain nombre d'entre eux". Ainsi fut fait, c'est ce que l'on appelle "l'écrémage du Tribunat".

2° - La réduction à 50 membres.

3° - En 1807, la suppression absolue, le Tribunat n'existe plus. Voilà l'atelier de critique.

Le Corps législatif

Ensuite, il faut décider. Pour la décision, il y a le Corps Législatif, composé de 300 membres. Ceux-là, ils n'ont qu'une chose à faire: décider; par conséquent ils n'ont pas à critiquer, ils n'ont pas à examiner, ils n'ont pas à étudier. Comment vont-ils décider? Trois membres du Conseil d'Etat et trois membres du Tribunat se rendront devant le Corps Législatif, et les trois membres du Conseil d'Etat exposeront le projet du gouvernement, les trois membres du Tribunat exposeront la critique de ce projet. Après avoir entendu ces membres étrangers à l'Assemblée, le Corps Législatif votera, sans débats, par oui ou par non. C'est pourquoi on appelait cette assemblée étrange dans notre histoire "le corps des muets". C'était, en

Source : BIU Cujas

réalité comme la Cour de Cassation, qui entend le ministère public, qui entend les avocats et qui décide. Encore, à la Cour de Cassation, il y a un conseiller rapporteur, tandis que le Corps Législatif n'avait pas de pensée à lui-même, pour lui-même; lorsqu'il s'agissait de l'exprimer publiquement; il ne disait rien . Evidemment, ils se réunissaient, surtout après la suppression du Tribunat, où il a été institué au Corps Législatif des commissions, qui étudiaient les projets émis par le Conseil d'Etat, et qui faisaient un rapport au Corps Législatif. Mais publiquement, ils ne disaient rien.

Donc, 300 membres. Nommés par qui? Par le Sénat conservateur, auquel on arrive maintenant.

Le Sénat conservateur

Comment étaient nommés les membres du Sénat conservateur? Théoriquement, c'était une idée de Sieyès, extrêmement intéressante, le Sénat conservateur était au sommet de l'organisation constitutionnelle; c'était le toit de l'organisation constitutionnelle, et c'était une assemblée théoriquement d'une indépendance absolue, puisque , dans son principe, il se recrutait lui-même, suivant le mode de cooptation académique. Il y avait 80 sénateurs. Lorsqu'un sénateur mourait, il était remplacé par un vote du Sénat, absolument comme lorsque disparaît un membre de l'Académie française, l'Académie française nomme le successeur. Par conséquent, une indépendance tout à fait remarquable de la part de cette assemblée.

Mais, même dès le début, cette indépendance n'était pas complète: le Sénat était obligé de choisir sur une liste de trois candidats: le candidat du Premier Consul, le candidat du Tribunat, le candidat du Corps Législatif. Si ces trois autorités désignaient le même candidat, alors le Sénat n'avait plus de liberté de choix: le sénateur était nommé. Par conséquent, le Sénat n'avait un rôle à jouer que lorsqu'il y avait diversité de candidatures: Premier Consul, Tribunat, Corps Législatif.

Le Concordat

On s'imagine trop facilement qu'au début Bonaparte, au lendemain du coup d'Etat, était maître de l'Etat. Pas du tout, il y avait une opposition très vive dans ces assemblées, notamment dans le Tribunat et dans le Corps Législatif,notamment en ce qui concernait les idées philosophiques et religieuses. Le Concordat, de la part de Napoléon, n'a pas été un acte religieux; le Concordat était un acte essentiellement politique. Bonaparte voulait réconcilier les différents partis de la France; il manifestera cette pensée en mettant dans son épiscopat des survivants de

l'épiscopat de Louis XVI, en y mettant des évêques nouveaux, et même en exigeant du Pape que le nouvel épiscopat comprît des anciens évêques révolutionnaires, qui avaient juré fidélité à la constitution civile du clergé. Il y aura d'ailleurs nombre de ces évêques qui mèneront, au lendemain du Concordat, une très longue carrière épiscopale et qui feront l'honneur du clergé, par exemple, Belmas, curé de Castelnaudary, qui avait été élu par les électeurs évêque de Cambrai. Il restera évêque de Cambrai sous Louis XVIII et Charles X et sous Louis-Philippe; il mourra vers I847. Ce sont toutes les époques de la France, qui sont réconciliées: le Concordat est un acte de réconciliation. D'ailleurs, tous les grands hommes, dont l'histoire garde la mémoire, ont été des réconciliateurs.

Ce Concordat est l'objet d'une très vive opposition de la part de cette école matérialiste, qui régnait au XVIIIème siècle, de l'athéisme systématique. Il y avait notamment Regnault, de Saint Jean d'Angély, qui, au Corps Législatif, dès qu'on invoquait un prêtre ou la religion catholique, il entrait dans des fureurs sacrées.

L'abbé Grégoire

Il y a une élection sénatoriale, qui est remarquable, et nous retrouverons le même personnage dans une autre élection remarquable: c'était l'abbé Grégoire, qui avait été nommé évêque constitutionnel de Blois. Pour entrer dans son palais épiscopal, il doit organiser un véritable siège, attendu que l'évêque de l'ancien régime s'y était barricadé. Ce Grégoire, lui, restera évêque constitutionnel, et toute sa vie, il restera fidèle à cette Eglise constitutionnelle, qu'il a d'ailleurs honorée par la haute vertu de sa vie. Grégoire était un homme extrêmement courageux. Lorsqu'il y aura à la Convention des scènes lamentables d'apostasie d'évêques constitutionnels, et même d'évêques de l'ancien régime, qui s'étaient ralliés, lui sera là, en habits épiscopaux, siégeant à l'assemblée, la présidant et disant: "Quant à moi, je reste évêque, et je me considère comme responsable des âmes dans mon diocèse." Seulement, lui, il restera révolté jusqu'à la fin de sa vie.

Une des premières élections sénatoriales a lieu au moment précisément où Bonaparte élaborait le Condordat. Il s'agit d'élire un sénateur. Bonaparte présente un brave homme de général, le Tribunat présente Grégoire et le Corps Législatif présente le même général que Bonaparte. Le Sénat a élu Grégoire, en disant: "Nous l'élirons à la barbe du Concordat". Par conséquent, le Sénat manifeste son opposition au Concordat, en élisant Grégoire.

Source : BIU Cujas

Mais dans la suite, le Sénat perd toute indépendance, et, pratiquement, on peut dire que les sénateurs sont nommés par l'Empereur. Il y a là un système, qui rappelle un peu le système, qui fonctionne encore en Italie: les sénateurs sont nommés par le roi, mais le Sénat a une sorte de droit de regard et notamment le Sénat a repoussé quatre sénateurs, qui avaient été nommés sous l'influence de M.Mussolini. Il y avait dans le Sénat de Napoléon quelque chose d'analogue, pas tout à fait cela, mais à peu près.

Les sénatoreries

D'autre part, Napoléon inventera les sénatoreries. Quand il a ainsi nommé un sénateur, il peut lui donner une sénatorerie . La sénatorerie est une sorte de dotation, qui comporte:

I° - La jouissance d'un palais ou d'un château, dans lequel le sénateur a le devoir, l'obligation de faire certaines résidences, et en outre,

2° - les rentes nécessaires à mener dans ce château une vie fastueuse, afin d'honorer le régime: ce sont plusieurs centaines de mille francs or. Dans ces conditions, les sénateurs sont à plat devant Napoléon, parce qu'ils se disent: "Il nous l'a donné, peut-être qu'il est capable de nous l'enlever. "

On voit l'idée intéressante; alors qu'aujourd'hui les campagnes sont tellement abandonnées par les éléments intellectuels, tous les éléments de bourgeoisie, Bonaparte avait eu cette pensée: Il y aura, dispersés dans toute la France, des gens, qui représenteront le régime, qui seront obligés de résider.

Rôle du Sénat conservateur

Quel était le rôle du Sénat conservateur? Comme son nom l'indique, c'était de conserver. Conserver quoi? La constitution. Et comment conserve-t-on la constitution? En prononçant l'annulation de tous les actes d'une autorité quelconque, Premier Consul ou Corps Législatif, ou même autorité judiciaire, qui seraient contraires à la constitution. Bien plus, le Sénat fut organisé de façon à exercer ce contrôle; il y eut dans son sein une commission de la liberté de la presse et une commission de la liberté individuelle. Lorsqu'un acte quelconque du gouvernement portait atteinte à la liberté individuelle de la presse, ces commissions se réunissaient et le Sénat était invité à prendre une décision. Il y a de fortes présomptions que la liberté individuelle , ou que la liberté de la presse ont été violées: combien de fois ont fonctionné ces commissions? Jamais. Combien d'annulations le Sénat a-t-il prononcées des actes diverses autorités? Aucune. Par conséquent, on voit que la place de sénateur était une place de tout repos; et en effet, ils ne faisaient absolument rien, ils étaient la gloire du régime.

Source : BIU Cujas

Mais nous allons plus loin. Ce Sénat conservateur de la constitution, comment l'a-t-il conservée, puisque la constitution républicaine de l'an VIII, avec un Premier Consul élu pour dix ans, est devenue ensuite, en l'an X, une constitution avec un consul à vie, et en 1804, l'empire ?

Les senatus-consultes

Parce que ce Sénat conservateur de la constitution a servi à la modifier par des actes, que l'on appelait des senatus-consultes. En vertu de quel raisonnement? En vertu du raisonnement suivant: Nous établissons l'Empire à la place du Consulat, l'Empire héréditaire, et moi, le Sénat, je dis: Oui, nous établissons l'Empire. Qu'est-ce qui en résulte? Je suis Sénat conservateur de la constitution; si je dis que l'Empire était dans la constitution, c'est donc qu'il était dans la constitution; je conserve la constitution avec une interprétation officielle, que vous devez accepter; je suis conservateur de la constitution, j'en ai la mission essentielle; j'affirme qu'il y avait l'Empire, que Bonaparte était Empereur, et les choses sont ainsi réalisées.

Ce Sénat avait aussi une autre fonction: dans le système de l'an VIII, lorsque l'on voulait révoquer une haute autorité, on l'élisait sénateur. On voulait, par exemple, révoquer un consul, comment faisait-on? On l'élisait sénateur; on l'annulait en l'élisant sénateur, le Sénat absorbait. Evidemment, cela n'a jamais fonctionné, et Bonaparte a supprimé cette règle. Bonaparte dira à un personnage: "Allez au Sénat, le Sénat n'absorbe plus", c'est-à-dire que le Sénat permet de remplir d'autres fonctions.

Ce Sénat se déconsidèrera après la chute de Napoléon. C'est lui qui prononcera la déchéance de Napoléon. Lui, qui avait profité à l'excès des avantages et des bénéfices du régime, prononcera la déchéance de Napoléon, et encore il la prononcera pour ce motif que Napoléon n'a pas respecté la liberté individuelle et la liberté de la presse. Or, c'était lui, qui était chargé de faire respecter la liberté individuelle et la liberté de la presse, et jamais il n'avait rien dit. Mais quand le maître a été à terre, il lui a donné le coup de pied de l'âne.

La constitution de "rentes"

Ce Sénat accomplit, au moment de la chute de Napoléon un autre acte remarquable: il appelle au trône de France, Louis-Stanislas-Xavier, comte de Provence, frère de Louis XVI, et en même temps qu'il l'appelle au trône, il élabore une constitution. Ce qui caractérisait avant tout cette constitution, c'est qu'il était entendu que le Sénat restait dans l'organisation nouvelle comme chambre des pairs - c'était la disposition

Source : BIU Cujas

essentielle, - et en outre et surtout, que les sénateurs conservaient leurs sénatoreries, c'est-à-dire les dotations, que Napoléon leur avait accordées. Par conséquent, ces messieurs étaient prudents: d'abord, ils avaient les honneurs, ensuite, ils avaient l'argent, et tout le reste leur demeurait indifférent.

Lorsque Louis XVIII reçoit cet appel du Sénat, il a un mouvement très précipité et assez naturel pour accepter le trône, mais on lui fait observer qu'il remontera sur le trône, sans le concours du Sénat et que, par conséquent, il n'a pas à se déconsidérer en acceptant cette "constitution de rentes "comme on disait, les sénateurs ne pensant qu'à constituer leurs rentes, et en outre qu'il remonterait sur le trône sans condition.

La déclaration de Saint Ouen

En effet, Louis-Stanislas-Xavier envoie au Sénat une lettre polie et rejette cette constitution, déclarant qu'il se réserve de statuer ultérieurement sur le Sénat. Il rentre à Paris, appuyé par les souverains alliés, qui occupaient Paris: l'empereur de Russie, le roi de Prusse, l'empereur d'Autriche et, arrêté à Saint Ouen, il lance une déclaration, la fameuse déclaration de Saint Ouen.

Qu'est-ce qu'il y a dans cette déclaration. Deux choses importantes: la première, c'est que les acquéreurs des biens nationaux ne seront pas inquiétés; ceux qui ont acheté des biens de la noblesse, ou des biens de l'Eglise, les conserveront. On comprend dans quel esprit le roi légitime fait cette déclaration, il imagine, à bon droit, que beaucoup de gens, qui ont des sentiments conservateurs, seraient assez portés à passer à gauche , si on leur enlevait leurs biens, même mal acquis. Louis XVIII leur dit: Vous garderez les biens d'Eglise, que vous avez achetés pour une pincée d'assignats, et vous resterez, vous anciens domestiques, dans le château de votre maître que vous avez acheté pour quelque chose comme 3 frs. 50. L'opération sera ensuite achevée, toujours au profit des acquéreurs de biens nationaux, par le milliard des émigrés: on paiera les émigrés auxquels on a enlevé leurs biens aux frais des contribuables; par conséquent, les acquéreurs des biens nationaux sont encore plus satisfaits, et les émigrés n'ont plus à se plaindre, puisqu'on les a payés. Aussi, nous verrons dans les élections des débuts de la République, des candidats d'extrême-droite, se présenter, alors que leurs moyens de faire campagne leur venaient de ce que leurs ancêtres avaient acheté de ces biens de la noblesse ou du clergé.

La seconde proposition de la Déclaration de

Source : BIU Cujas

Saint Ouen, c'est que le roi se proposait de "mettre sous les yeux", ce sont des expressions très savamment pesées, "de mettre sous les yeux du Sénat et de l'ancien Corps Législatif, la charte constitutionnalle. "Mettre sous les yeux", cela ne signifie pas que les anciennes chambres seront appelées à approuver. On vous la mettra sous les yeux, mais vous n'aurez rien à dire. C'est ce qui se produit pour la constitution du I4 Juin I8I4: on réunit les deux chambres, on leur lit la constitution et c'est fini.

La constitution du I4 Juin I8I4

Cette constitution est censée l'oeuvre du comte de Provence, de Louis XVIII, mais d'après Beugnot, Louis XVIII a refusé de la regarder avant la séance de la Chambre, en disant: "J'en entendrai la lecture après-demain, et cela me suffira très largement. " De sorte que cette ampleur du style, notamment du préambule, par lequel Louis XVIII affirme remonter sur le trône en vertu de son droit et pour qu'il pût renouer la chaîne des temps, que les malheurs avaient interrompue, notamment encore la date : "La I9ème de notre règne ": il était roi depuis la mort du dauphin au Temple, tout cela , ce sont des inventions de Beugnot qui avait rédigé la charte.

Tous ces détails, un peu schématiques que M. Barthélémy vient de rappeler, sont des choses essentielles de notre histoire qu'il faut connaître.

Le préambule de la Charte de I8I4

Quel va être,le Parlement de cette Charte? Car la Charte de I8I4, qui affecte les formes de l'ancien régime: "A ces causes, dit le préambule, nous avons octroyé et octroyons à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, la charte constitutionnelle qui suit, car tel est notre bon plaisir.." Il remonte sur son trône, en vertu de son sang, c'est son bon plaisir d'octroyer une constitution en " l'année I8I4, et de notre règne, la I9ème", etc, etc; mais en réalité la charte de I8I4 est une constitution extrêmement moderne, puisque, en somme, quantité de ses dispositions sont passées presque sans modification dans la constitution de I875, qui nous régit aujourd'hui.

Dans ce préambule de la Charte, qui est un document historique essentiel, Louis XVIII dit qu'il a l'intention de reconstituer les anciens Champs de Mars et de Mai. Il veut nous faire croire qu'il y avait dans l'ancien régime des chambres populaires, qui s'appelaient les Champs de Mars et les Champs de Mai. C'est une histoire appartenant au folklore. De même Charlemagne avait bien des pairs autour de lui, alors nous allons avoir une chambre des Pairs.... Ce sont des jeux de mots, des fantaisies historiques, mais cela fait bien dans les textes. En réalité, il

Source : BIU Cujas

fait une charte essentiellement moderne.

Il y aura d'abord une chambre des députés des départements, qui sera élue au suffrage censitaire des électeurs payant 300 frs. d'impôts directs; il y avait dans l'ensemble du pays 75.000 électeurs; il y avait I5.000 éligibles: pour être éligible, il fallait payer I.000 frs. d'impôts directs. Voilà la chambre des députés.

La Chambre des Pairs

Il y a surtout la Chambre des Pairs. Il convient de remarquer le parallélisme avec la constitution anglaise. Louis XVIII avait habité l'Angleterre, son entourage avait habité l'Angleterre, par conséquent il connaissait les institutions anglaises: Chambre des députés, c'est la chambre des communes, Chambre des Pairs, c'est la Chambre des Lords, et la Chambre des Lords très fidèlement reproduite, comme on va le voir.

Comment sont nommés les pairs? Ils sont exclusivement nommés par le roi. Les Pairs sont à la nomination royale. La Charte de I8I4 précise que, lorsque le roi nomme un Pair, il peut le nommer , à son choix, avec un titre viager ou avec un titre héréditaire. Par conséquent, le roi peut nommer un Pair à vie ou bien le nommer en lui permettant de transmettre son siège de Pair à ses descendants directs dans l'ordre de primogéniture.

L'hérédité de la Pairie

Mais il y a ici une forme assez curieuse de modification d'une constitution: Louis XVIII prend une ordonnance, dont la force obligatoire est extrêmement douteuse, d'ailleurs, par laquelle il s'interdit de nommer des Pairs à titre viager. Désormais, il ne nommera que des Pairs à titre héréditaire, par conséquent les Pairs transmettent leur siège à leur fils aîné, et, avec l'autorisation d'une ordonnance royale, ils peuvent aussi transmettre leur siège à un collatéral; c'est ainsi que l'ancien abbé de Montesquiou, ministre de l'Intérieur, étant duc de Fézensac, a transmis son siège à son neveu avec l'autorisation d'une ordonnance royale. On voit donc bien l'institution: la pairie est héréditaire.

Lorsque le roi nomme un pair, il lui confère un titre nobiliaire et, au cours de la pairie, le pair peut avoir de l'avancement: il était vicomte, il devient marquis, ou on en fait un duc.

Cette Chambre des Pairs est décrite par Chateaubriand dans les Mémoires d'Outre-Tombe. Il en fait un tableau peu encourageant, il la représente surtout à ce titre comme une espèce de réceptacle de tous les débris de la Révolution et de l'Empire, avec quelques vieux émigrés, que le roi avait distingués par hasard, notamment lui, Chateaubriand. Il présente surtout la

Source : BIU Cujas

Chambre des Pairs comme une assemblée extrêmement vieille, comme une sorte de cimetière des illustrations des régimes déchus, et notamment, il raconte lui-même, dans les Mémoire d'Outre-Tombe, qu'un jour, il faisait un discours extrêmement émouvant et qu'il se lançait dans une de ces périodes savamment balancées dans lesquelles il excellait, il remarqua au premier rang toute une série de Pairs, qui tendaient vers lui des cornets acoustiques; l'un de ces vieux Pairs laissa tomber le cornet, les autres se précipitèrent pour ramasser le cornet, et tombèrent à leur tour; de sorte que l'effet oratoire de Chateaubriand fut raté.

Mais il ne faudrait pas juger la Chambre des Pairs d'après cette espèce de caricature de Chateaubriand qui n'était jamais content de rien. Il faut remarquer d'ailleurs qu'un corps quelconque, une corporation quelconque, quelle qu'elle soit, peut faire l'objet d'un tableau de ce genre, c'est très facile, mais la Chambre des Pairs a cependant, sous la Restauration, joué un rôle important.

Conséquences du principe de l'hérédité de la pairie.

Remarquez ce principe de l'hérédité de la pairie. Quelle en est la conséquence? C'est de donner à l'assemblée l'indépendance . C'est une corporation indépendante du gouvernement, puisqu'elle se recrute elle-même, de sorte qu'on vit à plusieurs reprises, alors que les passions réactionnaires étaient concentrées à la Chambre des députés élus, on vit la Chambre des Pairs défendre la sagesse et la modération, notamment dans deux cas:

I° - Lorsque le ministère de Villèle voulut rétablir le droit d'aînesse, le privilège au profit du fils aîné, la Chambre des députés, vota le projet, la Chambre des Pairs le rejeta.

De même encore, au moment où ce même ministère de Villèle déposa un projet contre la presse, le projet dit "loi de justice et d'amour", car chaque fois que l'on présente un projet contre la presse, on le présente comme inspiré du plus grand amour pour la liberté, et du plus grand intérêt que l'on porte à la presse: ce que l'on veut, c'est que la presse se tienne bien, qu'elle soit respectée, honorée, etc; tout cela n'est pas nouveau, M.De La Bourdonnais, le disait en 1827.

Ce projet de loi de justice et d'amour consistait en ceci que toute brochure devait être imprimée sur papier timbré et que notamment les vingt premières pages seraient imprimées sur un papier timbré à I fr.40. Par conséquent, si le papier commençait de coûter 28 sous de timbre, ajoutez le papier et les frais d'impression , la brochure ne pouvait pas être vendue à

Source : BIU Cujas

2 sous; par conséquent, elle ne pouvait pas pénétrer dans les masses; si la brochure avait moins de 300 pages, il y avait un tarif dégressif, mais en somme la plus grosse partie représentait un impôt au profit de l'Etat.

Ce projet provoqua une très vive émotion, et même, car on était à ce moment-là à une époque où on vibrait un peu pour la liberté, on se souvenait de ce qu'avait été le régime de Napoléon, qui n'admettait qu'un journal par département, journal autorisé par lui, de sorte que quant on voyait porter atteinte à la liberté de la presse, il y avait un sursaut de liberté. De sorte que l'Académie française elle-même délibéra contre le projet de loi de justice et d'amour de la Chambre des Pairs, manifesta une telle opposition à ce projet que le ministère de Villèle retira ce projet.

Il en a été de même dans l'affaire de la conversion des rentes. La Chambre des Pairs a donc joué un rôle important dans l'histoire législative.

La Chambre des Pairs, Cour de Justice

Mais la Chambre des Pairs, a, dans cette époque, une attribution, qui est copiée sur les attributions de la Chambre des Lords, et que nous trouvons aujourd'hui dans les atttibutions du Sénat: c'est l'attribution de Cour de Justice. La Chambre des Pairs est compétente pour connaître d'une série importante de crimes: les attentats contre la sûreté de l'Etat, les attentats contre la personne royale ou contre les membres de la famille royale, les crimes des ministres, etc. A ce titre, il y a eu devant la Chambre des Pairs des procès retentissants, et le premier et le plus important a été le procès du maréchal Ney.

Le procès du Maréchal Ney

Le Maréchal Ney, Maréchal de l'Empire, rallié à Louis XVIII immédiatement après la chute de Napoléon. Lorsque Napoléon débarqua de l'île d'Elbe, le maréchal Ney s'offre à Louis XVIII pour aller l'arrêter, et il prononce la fameuse parole: "Je vous le ramènerai dans une cage de fer". Mais lorsqu'il se trouve devant Napoléon, il ne peut plus écouter que les anciens souvenirs, il se met du côté de Napoléon et marche sur Paris avec lui contre Louis XVIII.

Evidemment, la meilleure chose à faire dans cette circonstance, c'était de le laisser s'échapper vers quelque Amérique, vers des pays lointains. Mais il faut se rendre compte qu'à ce moment là, les passions étaient très surexcitées et que ces émigrés, ces gentilshommes de province, qui arrivaient après avoir beaucoup souffert, qui se trouvaient en dehors de

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

leurs châteaux, de leurs hôtels, de leurs biens, étaient assoiffés de vengeance.

Il y a eu d'ailleurs, dans l'affaire du Maréchal Ney, une maladresse d'avocat, contre le genre de laquelle M.Barthélémy met les étudiants en garde: c'est la manie qu'ont les avocats et les hommes d'affaires, en général, de créer des incidents de procédure: faire déclarer l'incompétence, etc. Bref, le Maréchal Ney était envoyé devant un conseil de guerre on n'avait qu'à le laisser juger par le conseil de guerre. Ce conseil de guerre était composé des camarades du maréchal, peut-être aurait-il trouvé un moyen d'éviter un moyen d'éviter le drame, qui s'est produit. Mais enfin, le conseil de guerre ayant vu décliner sa compétence s'est dit: "Après tout, si vous déclarez que je suis incompétent, je ne tiens pas à juger cette affaire " et il s'est déclaré incompétent.

On est allé devant la Chambre des Pairs, qui était une assemblée politique, sous l'influence de passions politiques, qui animaient également les salons. Le Maréchal Ney fut condamné; il n'y eut qu' une voix pour l'acquitter, c'était la voix du duc de Broglie, il fut exécuté du côté de Bullier, vers l'avenue de l'Observatoire. Les Américains sont d'ailleur convaincus que le maréchal Ney n'a jamais été exécuté, qu'il est parti en Amérique. C'est une légende qui leur est chère, mais c'est une légende.

Il faut se rendre compte de cet état d'esprit de la noblesse au début de la Restauration, état d'esprit double, assez complexe; il y avait d'abord la soif de vengeance, mais il y avait aussi, dans une autre partie de la noblesse, le désir, puisqu'ils étaient rentrés , de profiter des avantages de la situation, et notamment de s'allier avec d'anciennes familles de la Révolution et de l'Empire. C'est ainsi que Fouché, ancien prêtre, ancien Oratorien, régicide, peut écrire à un de ses amis qu'il n'a qu'à choisir parmi les jeunes filles de la noblesse, qui voudrait s'unir à lui, et il finit, en effet, par épouser une jeune fille de la noblesse, qui porte un grand nom.

Voici cet état d'esprit des débuts de la Restauration, qui explique l'exécution du Maréchal Ney. Pour d'autres, comme pour Labédoyère, il s'évada de sa prison, grâce au dévouement de sa famille et il se réfugia tout simplement chez le ministre des Affaires Etrangères, le duc de Richelieu. On voit donc tout de même un monde extrêmement divisé, partage, encore anxieux. C'est de cette époque que Chateaubriand disait: " Chacun ne pensait qu'à jeter devant lui

Source : BIU Cujas

une passerelle pour traverser la difficulté du moment". Le roi est là: Vive le roi! Napoléon revient: Vive l'Empereur! Louis XVIII revient: Revive le roi!...

Le procès de Louvel

Voilà attentat contre la sûreté de l'Etat; attentat contre des membres de la famille royale, c'est le procès de Louvel. Louvel est un sellier, qui a juré de tarir la branche aînée des Bourbons et qui assassine le duc de Berry, fils du Comte d'Artois, qui était le seul à avoir des descendants filles, et qui, par conséquent pouvait avoir encore un descendant mâle. Le coup de Louvel a manqué, puisque la duchesse de Berry a eu, postérieurement à l'assassinat de son mari, un fils, qui a pris à sa naissance le nom de comte de Bordeaux, et qui devait devenir le comte de Chambord, lequel jouera à l'Assemblée Nationale, le rôle qu'on a indiqué,

Voilà la Chambre des Pairs; elle siège au Luxembourg, non pas dans la salle des séances actuelles, qui sera bâtie seulement sous la Monarchie de Juillet, mais dans l'ancien local du Sénat, qui se trouvait dans la salle des conférences, un local provisoire, c'est là qu'ont lieu le procès du Maréchal Ney et le procès de Louvel.

La Charte de 1830

Aux journées de Juillet, la Charte est renversée à la suite des imprudences de Charles X. Le 14 Août 1830, Louis-Philippe, chef de la branche cadette d'Orléans, branche cadette, qui est devenue la seule branche , lorsque le comte de Chambord est décédé, donne une charte nouvelle, ou plutôt une nouvelle édition de la charte de 1814, édition modernisée: suppression du préambule, le roi n'est plus le roi de France et de Navarre, suivant l'expression de Louis XVIII, il est le roi des Français; il n'y a plus de charte octroyée, il y a, au contraire, une charte acceptée par un contrat entre la dynastie nouvelle et la chambre des représentants de la nation.

Les fleurs de lys disparaissent du blason de la France, alors que Louis XVIII n'y tenait pas du tout, mais il avait été obligé de faire cette concession, etc. Le corps électoral est élargi: on sera électeur avec 200 au lieu de 300 frs. d'impôts directs, ce qui fera 200.000 électeurs pour l'ensemble du pays; on sera éligible à 500 frs. pour la chambre des députés, et d'autre part, nous verrons que l'art. 14 de la Charte est modifié.

La suppression de l'hérédité de la pairie;

Cette charte se termine par un article, dans lequel il est dit: "Il sera fait une loi sur la liberté de l'enseignement, sur la liberté de la presse, etc, sur l'hérédité de lapairie." Par conséquent, on voit bien la suite des évènements: la charte de 1830

Source : BIU Cujas

ne supprime pas l'hérédité de la pairie, mais annonce qu'il sera fait une loi sur la matière . Par conséquent, au lendemain du I4 Août I830 nous avons encore l'hérédité de la pairie, et comme les pairs, une fois entrés à la Chambre y resteront, c'est assez intéressant pour ceux dont l'ascendant a le bon escient de mourir à ce moment-là: c'est ce qui arrive pour Montalembert, Montalembert devient orphelin, au lendemain du I4 Août I830, et avant que l'hérédité de la pairie ait été supprimée; il hérite du siège paternel et il sera pair pendant toute la Monarchie de Juillet.

Nous avons, au sujet de la suppression de l'hérédité de la pairie, un débat extrêmement intéressant devant les chambres, intéressant par son ampleur, intéressant aussi par les doctrines qui y seront exposées. C'est, en effet, la haute bourgeoisie, la bourgeoisie intelligente, représentée par M.Guizot et par M.Thiers, qui défendront l'hérédité de la pairie par l'argumentation que l'on peut deviner, d'après ce qu'on disait plus haut: Si vous faites une pairie viagère, une pairie, dont les membres seront nommés par le roi pour leur simple existence, et qui ne transmettront pas leur siège à leurs enfants, vous n'aurez jamais une pairie indépendante. Les pairs nommés par le roi, c'est-à-dire par un gouvernement, se souviendront toujours qu'ils ont été nommés par ce gouvernement, et par conséquent ne pourront pas avoir envers lui une véritable indépendance.

Cependant l'hérédité de la pairie fut supprimée; désormais tous les pairs seront nommés par le roi: mais le roi ne sera pas absolument libre dans ses choix: les pairs devront être nommés dans des catégories; il y a certaines situations, qui permettront d'être nommés pairs; ce seront, par exemple, le fait d'avoir été député pendant dix ans, le fait d'avoir été pendant trente ans président d'un conseil général, le fait d'avoir occupé de très hautes fonctions judiciaires pendant longtemps, le fait d'être membre de l'Institut de France, et c'est pour cela que Victor Hugo tiendra à être membre de l'Académie française, afin d'être nommé immédiatement pair de France, ce que fera d'ailleurs Louis-Philippe, et Louis-Philippe regrettera de l'avoir fait, parce qu'aussitôt qu'il fut nommé pair de France, Victor Hugo eut une aventure un peu ridicule avec la femme d'un peintre; le peintre se fâcha et, pour le faire taire, l'Etat dut lui acheter quelques tableaux. Aussi le fait d'être riche: les illustrations du pays, ou bien aussi les grandes fortunes du pays. Dans le théâtre d'Emile Augier, il y a une comédie assez connue, qui s'appelle"Le gendre de M.Poirier".

Source : BIU Cujas

Que veut M. Poirier? Il veut devenir riche afin, étant riche, d'être nommé Pair de France. Par conséquent, le roi nomme les Pairs dans des catégories, parmi les illustrations du pays.

Ce système de la charte de I830 a été copié par le Statuto italien, par la constitution italienne de I848, et sur ce point, la constitution italienne de I848 est encore aujourd'hui en vigueur. Il y a un Sénat et ce Sénat est nommé par le roi parmi les illustrations du pays. On ne dit pas que le Sénat joue un très grand rôle dans la politique actuelle de l'Italie, mais, au début, lorsqu'il s'est agi de défendre un minimum de libertés politiques , il y a eu des résistances dans le Sénat. Alors, il y a eu, dans toute la presse fasciste, la campagne que l'on devine contre "ces vieux restes", contre ces "débris", contre ces "cacochymes", contre ces "fossiles". D'ailleurs, le Sénat a prouvé son indépendance vis à vis de M.Mussolini, en refusant un certain nombre de ses candidats: le Sénat n'a pas voulu admettre un auteur de chansonnettes, que M. Mussolini voulait nommer et M.Mussolini a bien été obligé de s'incliner. Quatre fois, le Sénat italien a refusé les sénateurs qui lui envoyait M.Mussolini. Le Sénat italien, c'est un cercle agréable, et où l'on ne paie pas de cotisation; voilà ce que c'est devenu, c'est une grande situation, c'est une espèce d'académie politique; à Rome, le doyen de la Faculté de Droit est nommé sénateur presque d'autorité.

Cette chambre des pairs de la Monarchie de Juillet, joue, en somme, comme chambre législative, un rôle assez faible, mais elle aura comme autorité judiciaire un rôle, au contraire, extrêmement chargé.

Le procès des ministres de Charles X

C'est d'abord, au lendemain de la Révolution de I830, le procès des ministres de Charles X, pour violation de la charte, attentat à la sûreté de l'Etat, trahison, etc. Il faut se rendre compte qu'à ce moment, alors que la Révolution de I830 avait été assez sanglante, les passions étaient très excitées contre ces ministres, et le procès ayant lieu toujours dans le palais du Luxembourg, il y avait des manifestations aux alentours du Palais pour demander la condamnation à mort des ministres. La Chambre des Pairs ne s'est pas laissée impressionner par ces bruits du dehors, il y a eu un procès plein de grandeur et plein de dignité, ces ministres refusant de s'humilier, refusant de s'abaisser. Polignac, qui apparaissait à beaucoup de personnes comme un faible d'esprit (on peut bien le dire), apparaissant à ce moment là comme un gentilhomme; d'autre part, il est défendu, dans des conditions tout à fait remarquables par M. de Martignac, qui était un

Source : BIU Cujas

des meilleurs orateurs de la Chambre des députés de la Restauration. C'est à lui que Royer-Collard avait dit un jour: " Tais-toi sirène," car Royer Collard sentait ses convictions s'affaiblir sous l'effet de cette éloquence.

En 1827, Martignac préside un ministère à tendances libérales, sans qu'il y ait à exagérer évidemment ce libéralisme, et Charles X saisit la première occasion pour renvoyer ce ministère qu'il n'aimait pas et le remplacer par le ministère Polignac, composé suivant son coeur. Par conséquent, Martignac est l'adversaire politique de Polignac. Mais la famille Polignac charge Martignac de la défense de Polignac devant la Chambre des Pairs. Martignac qui était malade fit d'ailleurs là un effort, dont il mourut peu après.

Il faut souligner l'élégance des moeurs de cette époque , à une époque où peut-être de pareilles élégances sont rares. La famille de Polignac envoie à Martignac les honoraires pour sa défense d'avocat: c'était 100.000 frs d'or, c'est-à-dire 700.000 frs. d'aujourd'hui, et Martignac a renvoyé l'enveloppe. La famille de Polignac ne voulant pas rester sur ce refus fit alors monter des insignes du grade de Martignac dans la légion d'honneur, avec un million de bijoux (d'aujourd'hui), et Martignac refusa encore l'insigne. C'était une époque, où il y avait encore de l'élégance,qu'on ne trouverait plus aujourd'hui.

Tous ces ministres furent condamnés à des peines perpétuelles, mais les peines ne sont jamais perpétuelles. Tout de même Polignac fit bien sa dizaine d'années de prison, puis il fut grâcié.

Donc le procès des ministres de Charles X, avec l'affirmation par la Chambre des Pairs, affirmation sur laquelle nous reviendrons, mais sur laquelle on appelle tout de suite l'attention, que la Chambre des Pairs, que la Cour de Justice, lorsqu'elle est appelée à statuer en matière criminelle, n'est pas liée par la loi, que la Chambre des pairs qualifie un fait comme il lui plaît de le qualifier, déclare: Telle fait constitue un crime, et ceci admis, la Chambre des pairs est souveraine pour décider de la peine qui sera appliquée à ce crime. Par conséquent, souveraineté pour définir le crime, souveraineté pour définir la peine appliquée au crime. Voilà ce qui a été décidé dans le procès des ministres.

Le procès dit de l'école

Vers la même époque, le procès dit de l'école. Napoléon Ier avait établi le monopole de l'Université, c'est une question actuelle, - le monopole de l'enseignement; c'était une idée essentiellement bonapar-

Source : BIU Cujas

tiste, c'est devenu une idée essentiellement républicaine; il ne faut pas être surpris de ces petites métamorphoses.

Napoléon avait établi le monopole de l'enseignement à tous ses degrés et l'avait confié à une espèce de congrégation laïque, qui était l'Université de France, ayant à sa tête le Grand Maître de l'Université, qui avait au-dessous de lui les grands officiers de l'Université, puis au-dessous, les officiers des académies, et enfin les divers agents de l'enseignement.

Ce monopole de l'Université est assez attaqué sous la Restauration, mais tout de même la Restauration le conserve; la Restauration conserve les institutions napoléonniennes; le roi se dit qu'après tout Napoléon avait trouvé de bons moyens de gouverner et conserve ces moyens. Il y a bien des gens à la droite, notamment M. de Vitrolles, qui trouvent que ce n'est pas le rôle du roi de " coucher dans les draps de l'Empereur, sans même changer les chiffres", mais le roi conserve les institutions napoléonniennes. Il conserve donc le monopole de l'enseignement.

L'art. 69 de la charte dit: Il serait fait une loi sur la liberté de l'enseignement. Seulement, des jeunes gens, mûs par une généreuse impatience, affirment que cette disposition de la charte établit la liberté de l'enseignement, d'autant mieux qu'ils se méfient et qu'ils savent ce que valent les promesses politiques. Alors, ils veulent forcer la main au législateur.

Trois jeunes hommes: Montalembert, Lacordaire, l'abbé de Coux, ouvrent à la rue des Beaux Arts une école enfantine. Ce qui aurait été très adroit, ç'aurait été de la part de Louis-Philippe de leur dire: " Continuez! " car, on aurait vu Montalembert et Lacordaire, les deux grands futurs orateurs , passant leur vie à enseigner l'alphabet aux petits enfants.

Ils réunissent une vingtaine d'enfants; la commissaire arrive, dresse procès-verbal: il y a une violation du monopole de l'Université. Le procès est commencé devant le tribunal correctionnel, conformément à la loi . Mais, sur ces entrefaites, le père de Montalembert, qui était membre de la Chambre haute, vient à mourir et Montalembert, par conséquent, devient pair de France, n'ayant pas encore l'âge de siéger, mais profitant de toutes les prérogatives de la pairie, y compris le droit de n'être jugé que par ses pairs.

C'est dans ces conditions que ce tout petit procès de l'école prend, grâce à cette circonstance providentielle de la mort du vieux Montalembert, une

Source : BIU Cujas

ampleur considérable. Montalembert n'est justiciable que de la Chambre des Pairs, il amène devant la Chambre des pairs ses complices, Lacordaire et de Coux, enchantés de l'occasion de se mettre en lumière, de défendre une cause et Montalembert commence, dans ces conditions, ses débuts d'orateur à la Chambre des pairs; il est maladroit, assez jeunet, mais il produit tout de même une grande impression d'estime et de sympathie.

Quelques années après, nous avons des procès graves; complot des Insurgés d'Avril; puis nous ne tardona pas à arriver aux grands procès, qui déconsidéreront le régime et qui précipiteront sa chute, on veut parler du procès Teste et Cubiere, d'une part et du procès Choiseul-Praslin, d'autre part.

Le procès Teste et Cubière

Qu'est-ce que c'est Teste? C'est un des grands personnages représentatifs du régime de Juillet; il est membre de la Chambre des Pairs, il est président à la Cour de cassation, il a été ministre des Travaux publics, il est grand croix de la légion d'honneur. Qu'est-ce qu'il a fait? Etant ministre des Travaux publics, le général de Cubière, qui lui aussi était membre de la Chambre des Pairs, est intervenu auprès de lui pour dispenser la société des mines de sel de Gouhenans du paiement d'un impôt dû à l'Etat. Teste a accepté, moyennant argent. Par conséquent, c'est le procès le plus bas que l'on puisse imaginer. (Lire dans "Choses vues " de Victor Hugo le récit de ce procès, parce que Victor Hugo était un membre de la Chambre des Pairs, et qu'il a fait un tableau tout à fait impressionnant de ces Teste et Cubière, aux débuts extrêmement distingués, élégants, à l'aise, puis, à mesure que les charges s'accumulent contre eux, écrasés, diminués, amoindris; c'est un reportage magnifique, par un magnifique journaliste). Ce procès n'est pas fait pour grandir le régime.

Le procès du duc de Choiseul Praslin

Second procès: le procès du duc de Choiseul-Praslin, Pair de France également, et c'est à ce titre qu'il sera traduit devant la Chambre des Pairs. Qu'est ce qu'il a fait? Il a tué sa femme. Pourquoi? Pour complaire à une gouvernante anglaise - entente trop cordiale - Mais lui, a le bon esprit de faire ce que Teste n'avait pas voulu faire. Teste et Cubière avaient été enfermés dans des salles où, par hasard, on avait oublié sur la table des pistolets chargés; ils n'ont pas compris, ou ayant compris, ils n'ont pas voulu comprendre. Le duc de Choiseul-Pralsin, au contraire, s'est suicidé dans sa cellule au Luxembourg. Naturellement, la mort suspend la poursuite pénale, le procès a été ainsi terminé.

Source : BIU Cujas

Mais ici alors intervient une histoire analogue à celle du Maréchal Ney et avec peut-être plus de vraisemblance; c'est qu'on aurait sorti du Luxembourg un cercueil rempli de terre et de gravats et que le duc de Choiseul-Praslin se serait réfugié à Londres, où il aurait vécu jusqu'à la fin de ses jours des subsides de sa famille.

Voilà deux procès, qui amèneront la chute du régime, en le déconsidérant.

La Seconde République

A la Monarchie de Juillet succède le régime de I848, dit de la Seconde République. La constitution du 24 novembre I848 établit une seule chambre, qui sera l'Assemblée Législative. En face de cette chambre unique, la constitution a l'imprudence d'installer un chef de l'Etat, qui sera élu par le suffrage universel. C'est l'organisation même du conflit. La chambre prétend qu'elle est la représentation nationale et que, par conséquent, elle doit l'emporter, mais le chef de l'Etat peut répondre, avec bien des apparences de raison: Vous, vous représentez le suffrage universel, dispersé entre 600 individus, mais moi, je représente le suffrage universel, concentré en ma seule personne; par conséquent, s'il y a conflit entre vous et moi, c'est moi qui dois l'emporter. Et, en effet, l'histoire de la République de I848, c'est l'histoire du conflit entre ce chef de l'Etat qui, par surcroît était Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon Ier, qui sera le futur Napoléon III et l'Assemblée Législative.

Conflit qui ne porte pas seulement sur des questions de politique extérieure, comme au sujet des relations de la France avec Rome et de l'indépendance et de la souveraineté temporelle du Saint Siège, sur des questions de politique intérieure, comme au sujet de la mutilation du suffrage universel, mais encore qui porte sur des questions beaucoup plus venimeuses, c'est-à-dire sur les allocations pécuniaires à accorder au Président de la République.

Le Président de la République, Louis-Napoléon Bonaparte avait des dettes, on n'est pas prétendant pendant de si longues années sans dépenser des sommes considérables et sans être chargé de dettes. D'autre part, Louis-Napoléon avait récompensé certains concours, qui s'étaient trouvés autour de lui, il avait besoin d'argent et l'Assemblée Législative, pour lui marquer son mécontentement, discutait certaines de ses demandes, et même en repoussait certaines.

Par conséquent, c'était le conflit dans sa forme la plus désagréable, conflit qui a abouti, le 2 décembre I85I, au coup d'Etat. Louis-Napoléon Bonaparte

« Les Cours de Droit »
Source : BIU Cujas de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

suspend la constitution de 1848 et prononce immédiatement la dissolution de l'assemblée législative.

La constitution de 1852. Les cinq bases de cette constitution.

Dans la proclamation, qu'il adressait au peuple, le 2 décembre 1851, pour lui annoncer ces deux grands évènements: suspension de la République de 1848, dissolution de l'assemblée législative, Louis-Napoléon Bonaparte demandait au peuple de lui confier le mandat de faire une constitution sur une série de points déterminés. Louis-Napoléon, dans sa proclamation du 2 Décembre, énumérait cinq bases, sur lesquelles il devait faire la constitution; par conséquent, le peuple devait approuver cinq bases, sur lesquelles Napoléon devait rédiger une constitution.

Dans ces cinq bases, il y a un chef responsable; élu pour dix ans, un Sénat comprenant toutes les illustrations du pays, un Corps Législatif, élu sans scrutin de liste, qui fausse l'élection, un conseil d'Etat comprenant tous les hommes les plus distingués et enfin des ministres dépendant du chef de l'Etat seul, c'est-à-dire l'exclusion du régime parlementaire.

On énumère ces cinq bases, parce que c'est un gros évènement dans notre histoire constitutionnelle, nous allons les rencontrer dans d'autres circonstances. Par conséquent, cinq bases que le peuple approuve dans leplébiscite du 15 Décembre, à une énorme majorité: le peuple approuve l'acte du 2 Décembre et donne mandat à Louis-Napoléon Bonaparte de faire une constitution sur ces bases. Nous aurons à voir l'importance de cette distinction, parce que le peuple ayant approuvé les bases, chaque fois qu'il s'agissait de modifier une de ces bases de la constitution, le peuple devait être consulté par le plébiscite.

L'ironie de cette rédaction ne doit pas échapper: il y a un Sénat comprenant toutes les illustrations du pays, un conseil d'Etat, comprenant tous les hommes distingués, et puis un Corps législatif, comprenant tous les autres. Et c'est là ce qu'on avait voulu souligner.

Nous avons, dans la Constitution de Louis-Napoléon Bonaparte, qu'il va faire le 14 Janvier 1852, qu'il fait seul, qu'il promulgue, puisqu'il a été autorisé par le peuple à faire une constitution, nous avons l'apparence de deux chambres: le Corps Législatif, -- et on appelle tout de suite l'attention sur cette appellation de Corps Législatif: cela indique que c'est un corps, qui fait les lois, mais qui n'a pas à contrôler le gouvernement, ce n'est pas la représentation nationale, - nous avons un corps législatif et un Sénat.

Le Sénat de la

Mais, dans la proclamation, qui accompagnait

Source : BIU Cujas

Constitution de I852

cette Constitution du I4 Janvier I852, Louis-Napoléon Bonaparte soulignait le caractère tout à fait exceptionnel de cette assemblée. Ce ne sera pas, dit-il, une seconde chambre, à l'image de ces chambres des pairs de la monarchie qui, à quelques jours, à quelques semaines ou à quelques mois d'intervalle répèteront exactement les mêmes débâts, qui auront eu lieu à la Chambre populaire. Ce n'est donc pas une seconde chambre: qu'est-ce que c'est? C'est encore sur le modèle de la constitution de l'an VIII, un Sénat conservateur. Conservateur de la constitution et des principes de la constitution, c'est-à-dire que le corps législatif, sur l'initiative exclusive du chef de l'Etat, vote la loi, cette loi est définitive au point de vue de l'opportunité, au point de vue de la rédaction, etc, et le Sénat l'examine seulement au point de vue de sa conformité avec les principes constitutionnels. De sorte que le Sénat peut dire: il n'y a pas d'inconvénient, ou, au contraire: il y a inconvénient à promulguer cette loi. Par conséquent, c'est une assemblée constitutionnelle.

Son rôle est assez délicat. On vote un code de procédure, le Sénat lui fait subir un examen constitutionnel; on vote une loi sur la saisie brandon, sur la saisie-arrêt, sur la vente du blé en herbe, que va faire le Sénat? pas grand chose. Les interventions du Sénat sont assez rares.

Il y a cependant des débâts retentissants, notamment lorsque le grand critique, on peut dire le premier critique, qui ait existé jusqu'ici, Sainte Beuve, le critique qu'on lit toujours avec profit, plaisir et intérêt, Sainte Beuve, protégé par la princesse Mathilde, fut nommé Sénateur par l'Empereur. C'était un esprit très indépendant et, au Sénat, il fit un peu d'opposition, notamment il défendit la liberté de la presse et la liberté de la pensée, et c'est lui qui lança au Sénat, à cette occasion, la fameuse expression: "Je défends le diocèse de la libre pensée." C'est une parole qui est restée, une parole d'ailleurs juste: il faut défendre la liberté de la pensée, tant qu'elle est respectueuse, sous toutes ses formes et quelle qu'en soit l'étendue.

Ce Sénat était nommé par l'Empereur, il y avait certains membres de droit: lesmmaréchaux, les amiraux, les cardinaux y entraient de droit (un conseil de guerre, un corps de garde et une sacristie). Ces personnages n'étaient pas les principaux du Sénat. L'empereur nomme les Sénateurs comme il lui plaît.Le Sénat du Second Empire avait énormément d'allure, de tenue; c'était un grand salon des personnalités les plus

Source : BIU Cujas

éminentes du régime.

Le Sénat de la constitution de mai 1870

Mais avec la constitution du mois de mai 1870, sur laquelle nous aurons à revenir, le Sénat change de caractère. En effet, par cette constitution, qui est une véritable constitution nouvelle, approuvée par le peuple, Napoléon III introduit dans son régime le système parlementaire, c'est-à-dire la responsabilité des ministres devant le Corps Législatif, le régime parlementaire, tel qu'il existait sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet. Or le régime parlementaire ne peut guère fonctionner dans des conditions normales avec une chambre unique. C'est le conflit permanent, c'est le conflit perpétuel. Le fonctionnement régulier, normal et sans trop de périls du régime parlementaire suppose deux chambres, de façon que, s'il y a une chambre trop imprudente, trop exaltée, trop bouillonnante, on trouve un rafraîchissement dans la seconde assemblée. De telle sorte que, dans la constitution du 24 Mai 1870, qui n'a pas eu beaucoup le temps de fonctionner, puisque le régime est tombé le 4 septembre 1870, le Sénat devenait une véritable seconde chambre législative et non pas seulement un Sénat conservateur. Comme sous le Premier Empire, le Sénat du Second Empire a été le grand organe de révision constitutionnelle. Lorsqu'il s'agissait de modifier une disposition de la constitution, un senatus consulte opérait la révision. C'est ainsi une série de senatus consultes qui ont fait évoluer le système de l'empire autoritaire vers l'empire libéral. Mais lorsque l'on touchait à l'une des cinq bases, le senatus consulte devait être approuvé par le peuple consulté dans la procédure du plébiscite. Ainsi, au 2 décembre, la République du 14 Janvier 1852 est transformée en Empire. Louis-Napoléon Bonaparte n'est pas allé tout de suite à l'Empire, ayant été élu président de la République pour quatre ans et non rééligible dans la constitution de 1848, dans la constitution de 1852 il s'était fait donner un mandat de dix ans et un an après, ce chef élu pour dix ans, était devenu empereur. C'était donc la modification de la première des cinq bases et le peuple fut consulté: à une majorité écrasante, le peuple a approuvé la transformation.

Les Senatus-Consultes

De même, au mois de mai 1870, nous avons le régime parlementaire. Or, la seconde des cinq bases, c'était: des ministres responsables devant le pouvoir exécutif seulement: on les rendait responsables devant les chambres, par conséquent il fallait consulter le peuple.

L'Assemblée Nationale de 1871

Nous arrivons donc ainsi au 4 septembre 1870, chute de l'Empire. Gouvernement de la Défense Nationale

Source : BIU Cujas

puis, le 8 Février 1871, assemblée nationale: c'est l'assemblée qui va faire notre constitution. Cette assemblée, a-t-on dit depuis le début, est très décidée à faire une seconde chambre; elle ne sait pas encore comment elle va appeler cette chambre, puisqu' elle ne sait pas si elle va établir la République ou la Monarchie. Si elle établit la monarchie, elle fera une chambre des pairs, mais elle ne peut pas dire avec la monarchie qu'elle établit un Sénat, parce que nous n'avons eu de Sénat que sous le Premier et le Second Empires; par conséquent, le mot de Sénat rappelle l'empire.

Le Sénat de la Constitution de 1875

Elle est très décidée à faire le Sénat: comment va-t-elle faire ce Sénat? C'est ici qu'intervient une des plus graves difficultés constitutionnelles, auxquelles se soit heurtée l'assemblée nationale. En effet, lorsque l'on fait une seconde chambre, on l' institue avec l'intention de lui faire jouer un rôle de résistance démocratique. Voilà le rôle du Sénat: tempérer les imprudences, tempérer les bouillonnements, tempérer les passions naturelles de la démocratie. Dans un régime démocratique, comment va-t-on organiser la résistance à la démocratie? C'est la grosse difficulté.

Le projet du duc de Broglie

Nous ne pouvons pas évidemment faire une chambre héréditaire; il est difficile de faire une chambre nommée par le chef de l'Etat. Alors, au lendemain du 24 mai 1873, le duc de Broglie, président du Conseil, avait imaginé, au nom du maréchal de Mac Mahon, président de la République, de déposer un projet sur le "grand conseil": c'était le Sénat. Il disait Grand Conseil, parce que s'il disait chambre des pairs, c' est la monarchie, Sénat, c'est la république ou l'empire. Nous ne savons pas encore ce que nous allons faire, alors disons "Grand Conseil".

Dans le projet du duc de Broglie, le Grand Conseil devait être élu dans les départements par l' élite de ces départements. Ici intervient encore un problème extrêmement difficile: tout le monde parle du gouvernement par l'élite; qu'est-ce que c'est que l'élite? Lorsqu'il s'agit de mettre noir sur blanc la liste des membres d'une nation constituant l'élite de cette nation, on est bien embarrassé. Le duc de Broglie avait constitué une liste des notabilités départementales: c'étaient les conseillers généraux depuis un certain temps, c'étaient les dignitaires de la légion d'honneur, c'était le président de la chambre des avoués, c'était le bâtonnier de l'ordre des avocats c'étaient les docteurs en médecine, les gens riches, etc, etc..

Source : BIU Cujas

Lorsque ce projet fut publié, M.Thiers le torpilla d'un seul mot, il dit: " Ce n'est pas un collège électoral, c'est la liste des invités au bal de la préfecture. " C'était très exact, c'étaient les invités au bal de la préfecture, qui se mettaient à jouer un rôle politique. Dans ces conditions, le projet de Broglie ne fut pas soutenu.

Cependant les partisans de ce projet disaient: Nous avons une chambre haute, il faut la faire élire par tout ce qui se distingue, par tout ce qui s'élève dans le pays. Dans ces conditions l'assemblée nationale est fort embarrassée et elle arrive progressivement au système, que nous avons aujourd'hui, système dont M. Barthélémy ne demande pas personnellement la suppression, mais qui, il faut le reconnaître, ne se justifie par aucune raison théorique, par aucune raison doctrinale, et système qui n'a pas de correspondance dans aucun autre pays.

De quoi est-on parti? Nous voulons une résistance au pouvoir du nombre, représenté dans l'autre chambre; c'est cela le rôle de la seconde chambre dans la démocratie. Mais cela, c'est la théorie, parce que, comme on l'a indiqué, avec le système électoral et la géographie électorale que nous avons, le nombre n'est même pas représenté. Il n'y a qu'à lire dans les journaux

---

ERRATUM.

Pages	Lignes	Au lieu de:	Lire:
77	2 (par en bas)	les listes	la liste
78	11	les listes	la liste
I06	33	24 juillet	29 juillet
I22	30 & 48	(présidence du (tribunal civil	(présidence du président du tribunal civil.
I38	39	(d'arrondissement	d'écrasement
I55	8	au second tour	(si au Ier tour (aucun parti n'obtient la majorité (absolue
I62	3	Urie	Uri
200	42	La Bourdonnais	La Bourdonnaie

Source : BIU Cujas

les résultats des élections dernières; on verra: Inscrits: 22.000, Un Tel élu. Combien de voix? 9.000. Il est à la Chambre. Par conséquent, il y a 13.000 non représentés et 9.000 représentés. Lorsque cela se multiplie par 600, nous avons une représentation fausse du pays. Ce n'est pas la majorité des électeurs mâles, qui est représentée à la Chambre, et lorsqu'une mesure est adoptée, c'est encore une majorité dans cette majorité fictive, qui va prendre la décision. De sorte que nous avons les décisions les plus graves, en ce qui concerne l'histoire du pays, qui sont prises par les représentants de 3 millions de Français et qui encore n'ont pas fait connaître nettement leur opinion, ils ont choisi un homme, parce que c'est un brave homme, parce qu'il n'y avait pas d'autre candidat etc, etc.

Le nombre est représenté, c'est la doctrine; il nous fallait trouver autre chose que la représentation du nombre. Or, qu'est-ce qu'il y a dans le pays autre que la représentation du nombre? Il y avait l'élite, comme l'avait voulu Broglie; c'est torpillé. Alors, on s'est aperçu qu'il y avait - c'est de la doctrine, mais c'est ce qui a triomphé, - qu'il y avait dans le pays une unité, qui n'est pas fictive, qui est sortie de l'histoire elle-même, qui n'a pas été créée arbitrairement par le législateur: c'est la commune, c'est l'agglomération communale, le résultat des anciennes paroisses, bourgs et communautés d'habitants. Nous allons faire de la chambre des députés la représentation du nombre et du Sénat la représentation des communes de France.

Gambetta et l'institution de la seconde Chambre

Gambetta, qui représentait à l'assemblée nationale l'extrême-gauche et qui par conséquent, était opposé au principe de la dualité des chambres, au début, Gambetta amènera les républicains à accepter l'institution d'une seconde chambre et c'est lui qui lancera la formule fameuse: " Le Sénat sera le grand conseil des communes de France. " C'est encore un de ces mots qu'il faut connaître, à l'égal de ceux de Boissy d'Anglas, au moment de l'élaboration de la constitution directoriale.

Par conséquent, le Sénat n'est plus cette assemblée réactionnaire, cette assemblée de conservation, d'aristocratie que l'on pouvait imaginer; ce sera le grand conseil de ces assemblées qui représentent au premier degré la démocratie: les communes de France.

Comment allons-nous organiser théoriquement ce système? Le Sénat doit être une assemblée de pondération, de modération, de tradition, de continuité; voilà ce que nous voulons faire, par quels moyens de

Source : BIU Cujas

technique allons-nous arriver à ce résultat?

Le Sénat doit être moins nombreux que la Chambre des Députés

I° - Le Sénat est peu nombreux, ou plutôt le Sénat doit être, en principe, moins nombreux que la Chambre des députés, parce que c'est un axiome, d'ailleur souvent démenti par l'expérience et l'histoire, que les assemblées peu nombreuses sont des assemblées calmes. Le Sénat est peu nombreux, afin qu'il soit calme. On ne sait pas si c'est absolument vrai; l'exemple des chambres de certains pays ne semble pas le prouver.

La constitution de 1875 avait établi 300 Sénateurs, tandis qu'il y a maintenant 614 députés; par conséquent la Chambre est, dans son nombre, le double du Sénat. Le retour de l'Alsace et de la Lorraine a, naturellement, amené une augmentation du nombre de sénateurs, de sorte qu'au lendemain de la guerre, ce nombre a été de 314, 314 sénateurs contre 614 députés.

Ceci, dans le courant ordinaire des choses, ne crée au détriment du Sénat aucune infériorité, puisque le Sénat est l'égal de la Chambre. Il en résulte seulement 160 sénateurs (c'est environ le nombre de ceux qui votent) peuvent à coup sûr paralyser la volonté de 600 députés, ils n'ont qu'à voter contre les lois et les lois votées même à l'unanimité par les 614 députés sont brisées par les 160 sénateurs, c'est évident.

L'infériorité numérique du Sénat ne constitue pas un écrasement

Seulement, il y a des circonstances, dans la vie politique, où les deux assemblées se fondent en une seule; c'est:

1°- lorsqu'il s'agit d'élire le président de la République;

2° - Lorsqu'il s'agit de réviser la constitution. Dans ce cas, les sénateurs ne sont plus qu'un tiers de l'assemblée et les deux tiers appartiennent à la Chambre des Députés. On voit pourquoi alors les sénateurs n'aiment pas beaucoup les révisions constitutionnelles. Ils s'en vont là bas et là bas ils peuvent être étranglés. Si l'assemblée nationale supprimait le Sénat, on pourrait même se demander si les Sénateurs pourraient user de leur carte de circulation pour rentrer à Paris sans payer leur place! C'est pourquoi il y a les révisions simplement limitées de constitution: on dit qu'à Versailles on ne peut aborder que les articles sur lesquels l'accord s'est fait préalablement entre le Chambre et le Sénat délibérant isolément.

En ce qui concerne l'élection du président de la République, également, les Sénateurs ne sont que 314 contre 614. Seulement, en fait, un président de

Source : BIU Cujas

la République ne peut être élu que s'il est le candidat du Sénat. C'est l'expérience de toutes ces dernières années. La Chambre, à une majorité écrasante, avait présenté M.Painlevé pour être Président de la République, c'est M.Doumergue, qui a été élu. Lorsque M. Briand s'est présenté, il a été battu par M.Doumer. On voit que cette infériorité numérique ne constitue tout de même pas un écrasement.

Renouvellement partiel du Sénat

2° - Renouvellement partiel. Les députés sont tous élus le même jour et tous le même jour arrivent à l'expiration de leur mandat; les 600 députés s'en vont, on élit 600 députés nouveaux. Qu'est-ce qui résulte de ce système? Ce sont des soubressauts toujours possibles dans la vie politique, soubressauts qui ont eu lieu au cours de ces dernières années. En 1919, c'est une majorité nouvelle, qui est arrivée à la Chambre, la majorité dite du bloc national; en 1924, cette majorité a été renversée de fond en comble par l'arrivée du cartel des gauches. Très souvent il y a une accentuation dans un sens ou dans l'autre, mais là, on indique deux renversements brutaux de majorité.

Or, le rôle du Sénat va être d'empêcher ces soubresauts dans la vie politique. Dans ces conditions, les 314 sénateurs n'arriveront pas en même temps à l'expiration de leur mandat, et les sénateurs seront répartis en fractions, qui n'arriveront que successivement au renouvellement de leur mandat. Le Sénat est renouvelable par tiers; tous les trois ans, un tiers du Sénat est soumis au renouvellement. Il n'y a donc pas de modifications brutales dans la composition du Sénat, le Sénat est une assemblée permanente, le Sénat est toujours le même.

Renouvellement par tiers: on remarquera les difficultés qui se posent, lorsqu'il s'agit de faire fonctionner pour la première fois le renouvellement par tiers. Au mois de janvier 1876, on a élu des sénateurs, ces sénateurs étaient théoriquement élus pour 9 ans. Alors comment faire fonctionner le renouvellement par tiers, si tous, en 1876, sont élus pour 9 ans, c'est-à-dire jusqu'en 1885?

On tire au sort; on répartit, non point en trois tiers exactement, mais en trois tiers approximativement les divers départements de la France. Ce sont les départements qui sont aménagés en trois séries. La première série de départements n'a fait la première fois que 3 ans, de 1876 à 1879; la seconde série a fait 6 ans, de 1876 à 1882; et enfin la troisième série a

Source : BIU Cujas

fait 9 ans. A partir de ce moment-là, le renouvellement partiel était en fonctionnement normal.

Le renouvellement partiel, - c'est ici une petite vérité mathématique, sur laquelle on appelle l'attention, - a lieu par tiers tous les trois ans; il y a nécessairement un rapport arithmétique entre la durée du mandat et les périodes de renouvellement partiel.

Longue durée du mandat du Sénateur

Nous arrivons ainsi à un nouveau trait de la composition du Sénat, tendant à lui donner le caractère conservateur; la longue durée du mandat. Les Sénateurs sont élus pour 9 ans, renouvelables par tiers tous les trois ans. 9 ans, c'est une très longue durée et c'est d'ailleurs un des grands attraits du Sénat. On comprend la situation dramatique des députés: ils sont élus députés pour 4 ans; ils ont dépensé des sommes considérables, tournant au minimum, aujourd'hui autour de la centaine de milliers de francs. Pendant un an, ils sont à éclater de satisfaction d'être représentants du peuple; pendant un an, ils veulent s'occuper des affaires de l'Etat, et pendant le reste du temps, ils vont se demander: "Est-ce que je vais être réélu? " Et c'est alors cette fuite éperdue, chaque semaine, pour le week end dans le sein des électeurs; C'est d'ailleurs nouveau cela: autrefois, on allait beaucoup moins souvent dans sa circonscription.

Il résulte du long mandat des sénateurs que beaucoup d'hommes d'Etat fatigués aspirent à ce repos sénatorial. Il y a eu, surtout pendant un certain temps, une sorte d'écrémage de la Chambre des députés, c'est-à-dire que tous les hommes d'Etat arrivés à une certaine notoriété aspiraient à ce repos sénatorial. Ils prenaient leurs invalides, comme on disait.

On va indiquer plus loin comment sont élus les sénateurs, on va voir que les sénateurs sont élus par un collège électoral, qui comprend notamment les conseillers généraux. Or, nous supposons des conseillers généraux arrivant à l'expiration de leur mandat de six ans, car les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelables par moitié, qui votent pour des sénateurs. Lorsque le sénateur arrivera à l'expiration de son mandat de 9 ans, qu'est-ce qu'il représentera comme peuple ? Le peuple de 15 ans auparavant: s'ils ne sont pas à la page, ils ont des circonstances atténuantes, mais c'est intentionnel; il y a un soubresaut du peuple, qui amène une nouvelle majorité à la Chambre, mais ces messieurs du Sénat iront tout doucement, parce que cela ne se passait pas de cette façon du temps des électeurs, qui ont élu leurs électeurs, il y a 15 ans.

Source : BIU Cujas

L'âge de l'éligibilité

Autre condition technique pour la conservation, la pondération, la modération du Sénat: l'âge de l'éligibilité. Sénat, c'est la racine senex: une assemblée de vieillards. On ne peut être élu Sénateur qu'à l'âge de 40 ans. C'est la seule condition spéciale d'éligibilité pour le Sénat. Il y a d'ailleurs des Sénateurs beaucoup plus âgés.

Mode de recrutement du Sénat

Enfin nous avons le mode de recrutement du Sénat. - M. Barthélémy insiste sur cette question: la question essentielle de l'examen, c'est la question type qui est posée huit fois sur dix.

Il faut distinguer ici entre le Sénat de 1875 et le Sénat de 1884. En 1875, le Sénat comprenait deux éléments: les sénateurs inamovibles et les sénateurs élus dans les départements.

Il y avait d'abord, et nous allons nous arrêter quelques instants devant cette institution, il y avait 75 sénateurs inamovibles, c'est-à-dire 75 sénateurs, qui étaient nommés pour toute la durée de leur existence.

Le recrutement des Sénateurs inamovibles

Comment étaient recrutés ces sénateurs inamovibles? Ici, un incident dans l'élaboration de nos lois constitutionnelles. Le maréchal de Mac Mahon voulait que ces 75 sénateurs inamovibles fussent nommés par le chef de l'Etat; Mac Mahon réclamait pour lui-même la nomination des sénateurs inamovibles. L'assemblée nationale ne lui a pas donné satisfaction, mais en retour, elle lui a rendu la nomination des Conseillers d'Etat qui, d'après la loi du 10 Août 1872, étaient élus par l'assemblée nationale elle-même et devaient être élus dans la suite par les assemblées, qui auraient succédé à l'assemblée nationale.

Comment donc seront nommés les sénateurs inamovibles . Ils seront élus par le Sénat lui-même, suivant le mode de cooptation académique. Lorsque, dans une académie, un fauteuil devient vacant, ce sont les membres survivants , qui nomment le nouveau titulaire de ce fauteuil. Au Sénat, lorsqu'un des 75 Sénateurs inamovibles venait à décéder, il était remplacé, non point par les 75 sénateurs inamovibles, mais par les 299 sénateurs.

La nomination des premiers inamovibles

Voilà la règle. Maintenant, il fallait commencer à nommer les 75 sénateurs inamovibles. Comment s'est faite cette nomination? C'est l'assemblée nationale elle-même, avant de se séparer au mois de décembre 1875, qui a élu les 75 premiers sénateurs inamovibles. Puis, à mesure que l'un décédait, il était remplacé par le Sénat, suivant le mode de cooptation académique.

Les deux derniers sénateurs inamovibles sont morts en 1917. Il y en avait un, M. Berenger de la Drôme,

Source : BIU Cujas

qui avait été nommé par l'assemblée nationale au mois de décembre I875.

Il y en avait un autre, M. de Marcère, qui avait été nommé par le Sénat. Ce Bérenger de la Drôme, c'était celui qui, étant député à l'assemblée nationale, avait été pris par M. Thiers dans son ministère du I8 mai I873, ministère qui fut renversé le 24 mai. M. Bérenger de la Drôme a donc été ministre pendant six jours, mais ensuite il a été sénateur inamovible jusqu'en I9I7. Il n'est jamais plus redevenu ministre, mais il a joué un très grand rôle dans les assemblées, notamment en ce qui concerne la législation pénale: c'est lui l'auteur de la loi Bérenger.

Quelle était la pensée de l'Assemblée nationale, lorsqu'elle a institué les sénateurs inamovibles ? Elle voulait en faire les modèles parlementaires, elle voulait faire entrer dans les assemblées des hommes qui n'auraient pas les aptitudes ou la volonté de se présenter devant des électeurs ordinaires. On peut être un très grand esprit et ne pas savoir parler, on peut être un grand esprit et être bègue, et cependant dans les régimes aristocratiques, dans les régimes monarchiques, on peut avoir des ministres, qui n'ont aucune aptitude oratoire, ou qui ont des défauts de prononciation, qui les empêchent de se présenter devant les assemblées. Dans le régime démocratique, au contraire, si on veut être élu, il faut savoir s'exprimer. L'assemblée nationale disait: Si nous avons quelqu'un, qui ne peut pas se placer devant les électeurs,nous en ferons un sénateur inamovible, s'il veut honorer le pays.

Il peut y avoir aussi des gens auxquels il déplaît de se présenter, des gens qui n'ont pas la mentalité pour la campagne électorale, auxquels la mendicité des voix déplaît, qui ont mauvais estomac... Il faut que ces gens puissent rendre au pays des services à la place où ils peuvent les rendre.

Et enfin, il peut y avoir des gens, dont l'esprit soit contradictoire avec l'élection. Pour être élu, il faut être un peu démagogue, il faut simplifier les questions. Si on examine le pour et le contre, si on est trop scrupuleux, on n'a pas de chances et cependant des hommes de cette qualité peuvent rendre des services dans les assemblées.

Voilà les diverses préoccupations auxquelles obéissait l'assemblée nationale. Puis elle disait: Voilà des hommes, qui occupent une grande situation et qui n'ont à rendre à personne compte de l'exercice de leur mandat. Ils n'écriront pas de lettres, ils ne feront pas de démarches, ils ne passeront pas leur

Source : BIU Cujas

temps dans les antichambres ministérielles à faire les commissions des électeurs: par conséquent, ils seront les modèles des hommes parlementaires, et, pour s'asseoir à côté d'eux, on aura la préoccupation d'être du même niveau qu'eux. Par conséquent, tant qu'il y aura des sénateurs inamovibles, le Sénat conservera une certaine atmosphère, qui a changé depuis que l'institution a disparu.

Cette élection des premiers sénateurs inamovibles a montré une fois de plus l'inexpérience politique et parlementaire de cette assemblée; on a indiqué en effet, que l'assemblée nationale comprenait une majorité de légitimistes, de modérés, d'orléanistes; parmi les 75 sénateurs inamovibles, la minorité était composée de républicains et de légitimistes, il n'y a eu que six sénateurs inamovibles sur 75 correspondant à la majorité orléaniste de l'assemblée.

Quelle était la pensée de l'assemblée nationale en décidant qu'avant de se séparer, elle élirait les 75 premiers sénateurs inamovibles . Elle disait: Nous avons fait une constitution, il faut qu'un certain nombre de nos délégués restent là pour veiller à l'application de cette constitution.

L'institution des sénateurs inamovibles n'a pas donné tous les résultats qu'on pouvait en attendre, mais tout de même, grâce à l'institution, sont entrés dans les assemblées, des hommes qui y auraient difficilement pénétré et surtout qui, avec l'évolution des idées, y seraient restés;

Objections soulevées par l'institution des sénateurs inamovibles

L'institution soulève des objections graves de la part des doctrinaires de la démocratie. On disait qu'il est inadmissible que, dans une démocratie, il y ait des individus,qui soient en fonction pour toute leur vie et qui exercent une fonction sans aucune espèce de responsabilité. En effet, il n'y avait aucune espèce de responsabilité pour les sénateurs inamovibles.

La réforme proposée par Gambetta

Gambetta constitua le "grand ministère", appelé grand par ironie, parce qu'on disait que quand Gambetta constituerait un ministère ce serait un grand ministère et tout le monde attendait ce grand ministère, mais Gambetta se vit refuser le concours de tous les chefs de partis et il dut constituer son ministère avec des hommes nouveaux, qui firent d'ailleurs une importante carrière politique dans la suite, mais qui, à ce moment-là, étaient encore inconnus. Puis, grand ministère aussi, parce que, Gambetta arrivant, on croyait qu'il allait renouveler la face de la République, or, au bout de quatre semaines, il fut obligé de s'en aller.

Source : BIU Cujas

Gambetta avait proposé la révision de la constitution et une réforme des inamovibles. Il voulait que les inamovibles fussent élus, non plus par le Sénat tout seul, mais par la chambre des députés et le Sénat. Par conséquent, Gambetta reconnaissait l'utilité de l'institution pour appeler au parlement des illustrations nationales, mais il voulait modifier le mode d'élection des sénateurs inamovibles.

La réforme de I884

Quand on arriva à la révision de I884, l'institution parut contraire aux principes démocratiques et on supprima l'institution, en gardant provisoirement les hommes, c'est-à-dire que ceux qui avaient un siège d'inamovible, en I884, restèrent jusqu'à la fin de leur vie. A mesure que l'un d'eux mourait, on faisait une petite loterie funèbre entre les départements les plus pauvres en Sénateurs et le gagnant de cette loterie élisait le successeur du Sénateur inamovible décédé.

On a essayé , à quelques reprises, de reconstituer quelque chose d'analogue aux sénateurs inamovibles: on a demandé que les anciens présidents de la République fussent, de droit, sénateurs inamovibles. M. Poincaré avait été élu sénateur, M. Alexandre Millerand est sénateur, et si M. Doumergue avait voulu, il n'avait qu'à dire oui et il était élu sénateur à l'unanimité dans son département du Gard. Pourtant, on trouvait un peu extraordinaire que le chef du gouvernement se présentât aux électeurs, qu'il courût les chances d'une élection, surtout dans les conditions de M. Poincaré, qui fut élu sénateur, alors qu'il était encore président de la République. Alors la question se serait posée de savoir si le président de la République est éligible aux fonctions de sénateur. On a tourné la difficulté en disant qu'on n'examinerait la question que lorsque M. Poincaré aurait terminé son mandat et on a examiné l'éligibilité au jour de la vérification des pouvoirs, de sorte que M.Poincaré a été admis sans aucune difficulté.

La modification de I884 a supprimé l'équilibre de la constitution

En ce qui concerne les 75 sénateurs inamovibles supprimés en I884, on voit combien cette modification a supprimé l'équilibre de la constitution. D'abord, ces sénateurs inamovibles constituaient le modèle des parlementaires par leur situation sociale, intellectuelle, etc, par leur dédain de l'électoralisme, par leur dévouement exclusif à la chose publique, et dans ces conditions ils ont manqué au parlement. Mais surtout, lorsqu'on prétendait entrer au Sénat, on disait : Il ne faudrait pas que je sois déplacé à côté de ces messieurs les sénateurs inamovibles, ces véritables sénateurs de la République, qui mériteraient d'être

Source : BIU Cujas

assis sur des sièges d'ivoire...

D'autre part, les électeurs se faisaient une conception très élevée du mandat sénatorial. Il était entendu qu'il y avait une classe dans laquelle on choisissait les députés, et une autre classe, plus élevée, dans laquelle on choisissait les sénateurs. Quand les sénateurs inamovibles ont disparu, les deux chambres sont devenues pareilles, et le Sénat a été formé de deux classes:

I° - En majorité, des députés fatigués d'être soumis à la réélection tous les quatre ans, et

2° - des personnalités des conseils généraux , parce que le conseil général joue un grand rôle dans l'élection des sénateurs.

La dissolution de la Chambre sur avis conforme du Sénat

Voilà donc le premier élément du Sénat en I875. Puis il y a ceci: nous verrons que le Président de la République ne peut dissoudre la chambre des députés qu'avec l'avis conforme du Sénat. C'est une difficulté, qui est presque un obstacle insurmontable à la dissolution, parce que si le président de la République demande au Sénat l'autorisation de dissoudre la chambre des députés, tous ces messieurs du bord de la Seine montent jusqu'au Luxembourg et disent aux sénateurs: " Attention, si vous nous renvoyez devant les électeurs, au prochain renouvellement du mandat sénatorial, nous voterons contre vous et nous vous ferons battre. " Donc, un obstacle très considérable à la dissolution de la chambre des députés.

On fait remarquer, ce qui est exact, que c'est Mac Mahon, qui a demandé à s'appuyer sur le Sénat pour dissoudre la Chambre des députés; alors on a dit que par là il a paralysé le droit de dissolution dans les mains du président de la République. Mais c'est que le Sénat a changé. Lorsque Mac Mahon pensait à s'appuyer sur le Sénat, il pensait à s'appuyer sur ces 75 sénateurs inamovibles, qui n'avaient rien à craindre de personne. Le Sénat que nous avons aujourd'hui, est différent du Sénat de I875, à raison de la suppression des sénateurs inamovibles, et aussi à raison de la modification grave du collège électoral, chargé d'élire les sénateurs.

Modification du collège électoral sénatorial

Les sénateurs sont élus, dans chaque département, par un collège comprenant:

I° - les conseillers généraux du département, c'est-à-dire les membres de l'assemblée, qui administre les intérêts administratifs du département;

2° - les conseillers d'arrondissement, c'est-à - dire les membres de ce conseil d'arrondissement, qui n'ont plus rien à faire, précisément qu'à être de temps en temps électeurs sénatoriaux.

Source : BIU Cujas

3° - Les députés du département, et
4° - des délégués des conseils municipaux.

On voit comment est composé ce collège. Il se réunit dans chaque département, au chef lieu, pour élire les 2,3,4,5 sénateurs du département; pratiquement, il se réunit au palais de justice. On voit tout de suite la physionomie de ce collège électoral, c'est ce que l'on appelle les notabilités du suffrage universel, ce sont des gens , qui sont déjà élus, qui, à leur tour, élisent les sénateurs.

C'est un suffrage indirect, qui n'est pas un suffrage restreint . Suffrage restreint, cela suppose le suffrage restreint par la fortune, c'est-à-dire le suffrage censitaire, ou restreint par l'élection, c'est-à-dire le suffrage capacitaire. C'est un suffrage universel indirect.

On dit trop souvent que les sénateurs sont élus au second degré, et précisément, il y a quelques jours, sous la signature de M. Abel Hermant, dans le Figaro, on lisait, s'agissant des électeurs sénatoriaux: les électeurs du second degré. Or les députés sont élus par le suffrage universel, ils élisent les sénateurs: deux degrés; - les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement sont élus par les électeurs, et ils élisent les sénateurs: deux degrés; - mais les délégués des conseils municipaux ?

I° - Le conseil municipal est élu;
2° - Le conseil municipal élit ses délégués;
3° - les délégués élisent les sénateurs, par conséquent, c'est à trois degrés. Les sénateurs sont élus à deux ou à trois degrés.

En quel nombre sont élus les délégués sénatoriaux ?

Voici alors la question capitale: En quel nombre sont élus les délégués sénatoriaux ? La question est celle-ci: en I875, combien de délégués? En I884, quel est le principe nouveau?

En I875, unité du délégué sénatorial, quelle que soit l'importance de la commune

En I875, chaque commune, quelle que soit son importance, envoyait au collège électoral des sénateurs, un délégué, et un seul délégué. Il faut bien réaliser cette règle: dans un département de la Seine, Bourg La Reine, un délégué; Paris, un délégué. Par conséquent, les 2 millions d'habitants de Paris sont représentés par un délégué comme les I0.000 habitants de Bourg la Reine. Voilà la règle: Marseille, 800 000 habitants: 1 délégué, La Ciotat, 5.000 habitants: 1 délégué.

Pourquoi ? Est-ce que les gens de l'assemblée nationale ne se sont pas aperçus qu'ils faisaient une chose extraordinaire et anormale ? Si, ils l'ont faite intentionnellement. Dans les intentions affirmées par les assemblées, il y a toujours deux aspects:

Source : BIU Cujas

I° - un aspect noble, doctrinal, qui est faux, et puis un aspect politique, beaucoup plus terre à terre, qui est le vrai.

Aspect doctrinal: nous avons fait représenter le nombre à la chambre des députés, au Sénat, nous faisons représenter la commune . La commune est une personne morale, nous n'avons pas à savoir si cette commune contient 2 millions d'habitants, ou si elle en contient 200; chaque commune sera représentée. Donc égalité au collège électoral du Sénat et ainsi, le Sénat sera, suivant la parole de Gambetta, "le Grand Conseil des communes de France".

En I876, le conseil municipal de Paris est appelé à élire son délégué, un seul délégué, et on se demande vraiment quelle est la personne unique, digne de porter dans un collège électoral le suffrage de Paris: on trouve Victor Hugo, C'est Clémenceau, qui apporte à Victor Hugo la nouvelle qu'il est élu délégué sénatorial, ce qui lui fait prévoir d'ailleurs qu'il sera élu sénateur.

Quelle était la véritable cause? C'est que l'assemblée nationale, comme on l'a indiqué à plusieurs reprises, était une assemblée conservatrice, une assemblée monarchiste, une assemblée catholique, et à ce moment-là, il était admis que ces idées conservatrices, catholiques ou monarchistes étaient réprésentées surtout dans les campagnes. Il fallait que les membres du Sénat fussent élus par une majorité de délégués des petites communes. Par conséquent, les premiers sénateurs étaient des ruraux, on les qualifiait: "les ruraux". En effet, dans un département moyen, il y a 400 communes, des communes qui ont jusqu'à 99 habitants il n'y a qu'un chef lieu, qui a 20, 30, I00.000 habitants. Ce chef-lieu avait un délégué, et toute la poussière de petites communes en avait 400.

En I884: Variabilité du nombre des délégués sénatoriaux avec le nombre des conseillers municipaux

Cependant, en I884, lorsqu'est posée la question de la révision constitutionnelle, ce n'est plus le même parti qui est au pouvoir. Tient le pouvoir, le parti dit opportuniste, le parti républicain opportuniste et un peu le parti radical. C'est un parti bourgeois, c'est un parti réactionnaire au point de vue social, et c'est un parti anticlérical. Où se trouve par essence le petit bourgeois réactionnaire et antisocial et anti-clérical ? Il se trouve dans le chef lieu de canton: c'est le pahrmacien, c'est le receveur de l'enregistrement, c'est le gros épicier, c'est le docteur en médecine, qui se réunissent au Café du

Source : BIU Cujas

Commerce, ils palabrent... Voilà les auxiliaires du parti opportuniste - On parle de I884.

Ce parti ayant la majorité à la Chambre, va vouloir se donner la majorité dans le Sénat. C'est dans ces conditions qu'il va donner, dans le collège électoral sénatorial, une place de faveur aux bourgades, à la bourgade de 5.000 à I5.000 habitants, non point en faisant la proportionnalité entre le nombre des délégués sénatoriaux et le nombre des habitants de la commune, parce que s'il y avait la proportionnalité, le Sénat ne serait qu'une doublure de la chambre des députés, mais en faisant varier le nombre des délégués sénatoriaux avec le nombre des membres du conseil municipal. Or, le nombre des membres du conseil municipal, n'est pas rigoureusement proportionnel à la population de la commune, puisque les plus petites communes ont tout de même IO conseillers municipaux.

En faisant varier le nombre des délégués sénatoriaux avec le nombre des conseillers municipaux: voilà la règle. Dans ces conditions, les grandes villes sont sacrifiées, les gros chefs lieux sont sacrifiés, les petites communes rurales conservent tout de même leur importance, il y a simplement une promotion au profit des bourgades moyennes.

Nous arrivons, par conséquent, à ce fait que le Sénat ne représente plus les communes et qu'il ne représente pas non plus le nombre, le Sénat ne représente plus rien. Cela ne veut pas dire qu'il soit mauvais ou meilleur, nous constatons seulement qu'il n'y a plus aucune espèce de logique dans l'élection des Sénateurs.

Voilà, par exemple, Paris: 3.000.000 d'habitants; le conseil municipal de Paris élit 30 délégués, - Saint Denis et Levallois, avec 200.000 habitants, élisent 50 délégués. Donc, 500.000, 2 fois supérieur à 3.000.000. Dans la Seine, il y a I.079 électeurs sénatoriaux, Paris, avec ses députés et ses conseillers municipaux, n'a que I47 électeurs, la banlieue, avec moitié moins d'habitants a 7 fois plus d'électeurs que Paris . Paris a 800.000 habitants de plus et 847 délégués de moins.

Comment justifie-t-on une pareille anomalie ? On ne la justifie pas; les sénateurs de la Seine sont élus par la banlieue et c'est Paris qui est sacrifié. Evidemment, on peut reprendre le même exemple avec Marseille: 600.000 habitants, 24 délégués du conseil municipal et le reste du département, avec 300.000 habitants, 3I3 délégués.

On pourrait continuer la description de cette

Source : BIU Cujas

anomalie, cela n'amènerait à rien, sinon à cela que rien aujourd'hui ne justifie la composition du collège électoral du Sénat. Faut-il changer cela?On est toujours à se demander s'il le faut. Si on touche au Sénat, c'est comme si, dans un vieux mur, on enlève une vieille pierre, le mur risque de s'écrouler. Le professeur admettrait que le Sénat fut élu par le suffrage parmi les hommes de 40 ans, ou, c'est le système tchéco-slovaque, parmi les hommes de 40 ans, par les hommes de 30 ans; cela correspondrait à quelque chose, tandis que notre système actuel ne correspond absolument à rien.

On voit également par cette modification, combien le Sénat a été changé et combien, notamment comme conseil du président de la République, lorsqu'il s'agit de prononcer la dissolution de la Chambre des députés,combien le Sénat de 1884 est moins adapté que le Sénat de 1875.

Réglementation des élections sénatoriales.

Réglementation des élections sénatoriales, date des élections et du commencement du mandat. Loi du 7 Juillet 1929: L'élection des sénateurs a lieu dans la deuxième quinzaine du mois d'octobre, qui précède l'expiration de leur mandat; ce mandat commence et prend fin au commencement de la session parlementaire.

Date des élections sénatoriales

La constitution de 1875 ne comprenait aucune règle , aucune fixation, aucun détail précis sur la date des élections sénatoriales. Dans ces conditions, le gouvernement réunissait le collège sénatorial, quand il le voulait, pratiquement au mois de décembre. Qu'est-ce qui en résultait ? C'est que, dès le mois de novembre, les sénateurs sortants s'en allaient, qu'ils n'étaient pas là au mois de décembre, lorsqu' il s'agissait de voter le budget, avec cette rapidité, cette juvénilité merveilleuse, qu'on vient d'admirer pour le vote du budget de 1937.Une fois tous les trois ans, pour cette opération, un tiers des Sénateurs étaient absents.

Ceci, c'est également l'argument officiel, qui est le faux. Le vrai, c'était celui-ci: les sénateurs sont des gens d'âge (puisque c'est une assemblée de vieillards), on les obligeait à faire une campagne électorale au mois de décembre. Mauvaise saison pour les catarrhes (et surtout lorsqu'il s'agissait de ces représentants des départements alpins, il fallait qu' ils fissent des sports d'hiver, à un âge où le goût en a passé.) Les Sénateurs ont demandé une saison plus salubre, voilà tout. Alors l'élection a lieu dans la deuxième quinzaine d'octobre et le mandat commence et prend fin à l'ouverture de la session ordinaire, c'est à-dire le second mardi de janvier. Il y a donc des

Source : BIU Cujas

sénateurs, qui ont été élus au mois d'octobre et qui ne sont pas encore sénateurs, qui ne prendront leurs fonctions qu'au second mardi de janvier, mais il y a aussi des sénateurs, qui n'ont pas été réélus au mois d'octobre et qui , cependant, restent sénateurs jusqu'au second mardi de janvier, c'est-à-dire sont là à voter le budget, à faire leur métier de sénateurs, alors que, depuis deux mois, ils sont pratiquement morts. M. Raiberti, dont on a déjà parlé à propos du referendum sur la séparation des églises et de l'Etat, a été battu au mois d'octobre; immédiatement, il a donné sa démission, il n'a pas voulu jouer ce rôle ridicule de se survivre à lui-même, et il n'a par voulu apparaître comme un revenant dans les couloirs du Luxembourg. Mais il y en a d'autres, qui veulent jouir jusqu'au dernier moment de l'atmosphère de ce beau palais. Ceux qui ont été élus au mois d'octobre peuvent venir à la tribune et regarder la place de leur prédécesseur, qu'ils vont bientôt occuper.

Scrutin de liste

En principe, l'élection a lieu au scrutin de liste, c'est-à-dire que s'il y a trois sénateurs à élire, on met trois noms sur la liste; mais à Belfort, dans les départements de l'Algérie, il n'y a qu'un seul sénateur, par conséquent, le scrutin est uninominal.

Obligatoire ou facultatif suivant les catégories d'électeurs.

3° - Le scrutin est obligatoire pour les délégués des conseils municipaux et facultatif pour les autres électeurs sénatoriaux. Cette différence est une pure absurdité. On a dit, en 1875, les élus, les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement ont le sentiment de leur devoir public, de leur devoir civique, alors il est inutile de sanctionner leur devoir par l'obligation, tandis que pour les pauvres délégués des conseils municipaux, il est utile de les pousser, au contraire, par la menace d'une amende. C'est une pure absurdité, on n'avait qu'à poser la règle pour tout le monde et alors il aurait été entendu que jamais un député , ou un conseiller général ou un conseiller d'arrondissement n'aurait manqué à son devoir, et qu'ainsi il n'aurait pas eu à être poursuivi.

La sanction est une amende de 50 francs, prononcée par le tribunal civil. On n'a pas voulu, tout de même, faire intervenir le tribunal correctionnel. Mais cette amende comporte 800 centimes additionnels. Par conséquent, lorsqu'on dit 50 francs d'amende, il faut multiplier par 9. Le délégué par la commune a toujours un suppléant, de sorte que, s'il ne peut pas aller au chef lieu, il prévient le suppléant, qui y va à sa place

Source : BIU Cujas

Le vote est payé pour les délégués des communes

Et on y va, parce que, depuis la loi du 30 décembre I928, le vote est en principe payé. Lorsqu'il fallait faire un déplacement, payer le chemin de fer ou la diligence, payer un séjour au chef lieu, il y avait beaucoup de conseillers municipaux, qui ne voulaient pas y aller. Depuis qu'au contraire on est payé, qu'on a son déplacement, puis une petite indemnité de séjour, tout le monde veut être délégué sénatorial, c'est une distraction dans la vie des campagnes qui, évidemment, est monotone.

Mais il faut bien remarquer que les électeurs sénatoriaux sont payés, s'ils n'ont pas déjà un mandat rémunéré par une indemnité régulière et annuelle. Par conséquent, les conseillers municipaux de Paris, les conseillers généraux de la Seine, les députés ne voient pas payer leur vote et leur déplacement. Au contraire, les conseillers généraux des départements, les conseillers d'arrondissement, les délégués des conseils municipaux ont cette indemnité, qui est la suivante: il y a une indemnité de voyage payée suivant 50 kilomètres de parcours, aller et retour, puis une indemnité de séjour, fixée forfaitairement à 60 frs.

Le vote est secret: à la majorité

Le vote est secret, cela veut dire qu'il est fait sous enveloppe.

Il est fait à la majorité. Il y a trois tours de scrutin; au premier et au second tour, n'est élu que celui qui a obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés, au troisième tour, la majorité relative suffit.

Les trois tour de scrutin

Comment se répartissent ces trois tours de scrutin ? Au cours de la même journée, du même dimanche, parce que nous avons environ 400 électeurs sénatoriaux , qui sont là réunis dans une même salle, au chef lieu du département, et on peut leur dire: " Vous allez voter une première fois à telle heure, une seconde fois à une heure suivante, puis enfin la troisième fois dans la même journée. "

La loi du I2 août I929 a changé les heures de scrutin: de 8 heures à II heures 30, de 2 à 4 heures, de 6 à 8 heures; auparavant, c'était de 8 à I2 heures, de 2 à 6 heures, de 7 à I0 heures. Pourquoi a-t-on ainsi resserré les heures de scrutin? Pour permettre aux électeurs sénatoriaux de prendre le dernier train du soir, il n'y a pas d'autre raison.

On voit cette règle: aux deux premiers tours, il faut plus de la moitié des suffrages exprimés. Voici ce qui est arrivé à un sénateur sortant, qui s'appelait M. Josse, dans l'Eure, au renouvellement triennal de I929: Inscrits; I.0I2,votants: I.009; suffrages exprimés: I.006. M. Josse, au premier tour de scrutin a 503 voix,la moitié exactement,et au second

Source : BIU Cujas

tour de scrutin, il a été rudement battu. C'est un cas rare, où un candidat a eu la moitié exactement des suffrages exprimés et ensuite a perdu son siège.

La présidence du collège électoral

Qui préside le collège électoral du Sénat ? Il faut tout d'abord bien noter que ce n'est pas le préfet. Quel est, en effet, le rôle du président d'un collège électoral quelconque ? C'est de veiller à la sincérité des opérations. Si le préfet a une mission, ce n'est pas celle de veiller à la sincérité des opérations, on dirait presque: au contraire, attendu que c'est un agent politique, c'est un agent du gouvernement, avec un caractère politique;c'est donc, dans le régime parlementaire, le représentant du parti au pouvoir, donc il ne peut pas veiller à la sincérité des opérations électorales.

Alors , par qui fait-on présider ce collège électoral du sénat ? Il n'y a pas de maire du département, et d'autre part, il n'y a nulle raison de le faire présider par le maire du chef lieu, qui n'a aucune qualité pour cela. C'est dans ces conditions qu'on a cherché , parmi les fonctionnaires, un qui aurait la déformation professionnelle de l'impartialité, qui par ses fonctions soit considéré comme soucieux particulièrement de la légalité, et on a pensé au président du tribunal civil.

Par conséquent, c'est le président du tribunal civil, qui préside le collège électoral du Sénat; c'est pourquoi le président convoque le collège électoral, où il lui plaît de le convoquer: il le convoque au palais de justice; d'autant mieux qu'au palais de justice des chefs-lieux, il y a un local, qui est particulièrement désigné pour cette fonction , qui est la salle de la cour d'assises.

Le bureau

Le bureau est composé du tribunal civil, puis des deux électeurs les plus âgés, et des deux électeurs les plus jeunes qui à leur tour, élisent un secrétaire.

Cette matière est importante et actuelle. On voit le rôle que joue, à l'heure présente, le Sénat, qui n'est peut - être pas très enthousiaste de certaines choses, mais qui ne dit rien, moitié par sentiment, moitié en disant: "Attention à nous, si nous étions bruyants,on risquerait peut-être de nous supprimer. "

Nous allons continuer l'étude de ce principe de la dualité de chambres avec une question également très importante et qui est celle-ci: Quelles sont les attributions respectives des deux chambres ? Est-ce que nous allons donner aux deux chambres des

Source : BIU Cujas

pouvoirs égaux ou des pouvoirs différents ? La question est actuelle, il faut la connaître au point de vue de l'histoire et du droit comparé.

Attributions respectives des deux Chambres

Lorsque pour la première fois, la dualité est intervenue en France, on a donné aux deux chambres des pouvoirs différents: les Cinq Cents seront l'imagination de la République, les Anciens en seront la raison. Par conséquent, les Cinq Cents ont seuls

En l'an III

l'initiative et les Anciens ne peuvent qu'adopter ou rejeter le projet, qui a été voté par le conseil des Cinq Cents. Par conséquent, des attributions essentiellement différentes: c'est un droit de vete, c'est le droit de rejeter en bloc qu'a le Conseil des Cinq Cents.

En l'an VIII

En l'an VIII, on se rappelle toute cette échelle d'assemblées: Conseil d'Etat, initiative, Tribunat, critique; Corps Législatif, cote; Sénat, inspection constitutionnelle.

Charte de 1814

Avec la charte de 1814, avec le système de la Chambre des Pairs, les pouvoirs sont, en principe égaux, sauf que, dès 1814, nous voyons apparaître cette règle: Toutefois, les lois de finances doivent être portées d'abord devant la Chambre des députés et votées par elle. C'est-à-dire la priorité financière.

Second Empire

Le Sénat du Second Empire n'était qu'une autorité constitutionnelle, il n'avait pas le droit d'étudier les lois au point de vue de leur opportunité, mais seulement au point de vue de leur conformité avec les principes de la constitution.

A l'étranger

Dans le droit comparé, nous avons les Sénats, les Chambres hautes des pays constitués ou reconstitués au lendemain de la guerre; on veut parler de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Dans la première constitution polonaise, le Sénat n'avait que le droit de veto, le droit de faire des observations sur ce qui avait été voté par la Chambre, et si la Chambre insistait, le Sénat était définitivement battu. C'est la règle, qui a été introduite en Angleterre, avec l'Act du Parlement du 10 Août 1911: la chambre des Lords d'Angleterre est singulièrement déchue de ses droits historiques avec ce Parliament Act de 1911. Il faut distinguer entre les bills ordinaires et les bills de finances.

Lorsqu'il s'agit d'un bill de finances, voté par la Chambre des Communes, la Chambre des Lords a un mois pour faire connaître ses observations. Si dans ce mois, elle n'a pas fait connaître ses observations, le bill est adopté définitivement.

En ce qui concerne les bills ordinaires, il y a

Source : BIU Cujas

un peu plus de pouvoir pour la Chambre des Lords, c'est-à-dire qu'elle peut renvoyer le bill à la Chambre des communes, que la Chambre des communes peut voter de nouveau, et que la chambre des lords est alors obligée d'accepter, si la Chambre des communes persiste dans son vote.

C'est le président de la Chambre des Communes, qui dit si le bill est un bill ordinaire ou un bill financier.

Par conséquent, déchéance de la Chambre des Lords, parce que, tout de même, ce système de l'hérédité, en Angleterre, donne lieu, non point à des critiques actuelles, en ce sens qu'on ne demande pas la suppression de la Chambre des Lords, mais tout de même on trouve un peu fort qu'un individu se mette à gouverner l'Angleterre, sous prétexte qu'il est le fils de son père et le descendant de ses aïeux.

D'autant plus que la Chambre des Lords est devenue une assemblée tout à fait extraordinaire: il y a environ 800 lords, or, le local peut en comprendre à peu près 300. Donc, si tous les lords venaient à la Chambre, ils ne pourraient pas s'asseoir, ils ne pourraient même pas entrer, et dans le courant de la vie, il y a 40 à 50 lords sur les 800, qui siègent à la Chambre des Lords, et ce sont, en général, des lords nouvellement nommés.

Lorsque l'on veut faire remplir à la seconde chambre la plénitude de son rôle, on lui donne des pouvoirs égaux à ceux de la première chambre. C'est la solution de principe de la constitution de 1875, mais on a indiqué que déjà l'Angleterre, avec le Parliament Act de 1911 était entrée dans une autre voie, puisqu'il ne donne à la chambre des lords qu'un pouvoir de s'opposer temporairement aux volontés de la chambre populaire. Au contraire, en France, une loi peut naître au Sénat par l'initiative d'un sénateur, elle peut naître à la Chambre par l'initiative d'un député, le gouvernement peut, à son gré, déposer un projet au Sénat ou à la Chambre. Le Sénat, en s'opposant, ou même en gardant le silence, peut paralyser définitivement la volonté de la première chambre: il y a des lois votées par la Chambre, qui ne sont jamais venues à l'ordre du jour du Sénat; il y a des lois votées par la Chambre, qui ont été votées par le Sénat, 43 ans après. Par conséquent, égalité complète des deux chambres, en principe, mais il y a des exceptions.

Source : BIU Cujas

Exceptions au principe de l'égalité des deux Chambres. 1)Priorité financière de la Chambre des députés

I° - C'est la priorité financière de la Chambre des Députés: "Toutefois, les lois de finance doivent être d'abord portées devant la Chambre des députés et votées par elle". Par conséquent, toute loi comportant des dépenses doit être portée d'abord devant la Chambre des Députés, donc,par essence,le budget doit être examiné d'abord par la Chambre des Députés. Jusqu'ici la constitution est tout à fait claire; là où commence la difficulté, c'est sur la question de savoir quel est le pouvoir de la seconde chambre, lorsqu'elle est saisie d'une loi de finances, qui a d'abord été votée par la Chambre des députés, c'est-à-dire:est-ce que,pour les lois de finances, et notamment pour le budget,il y a simplement un ordre chronologique, ou bien est-ce qu'il y a un privilège véritable pour la Chambre? S'il y a un privilège véritable pour la Chambre de voter toutes les dépenses, le Sénat venant en second lieu, pourra réduire ces dépenses; mais il ne pourra élever un crédit, qui aura été voté par la Chambre des députés.

Au contraire, s'il y a seulement un ordre chronologique, le Sénat a pleins pouvoirs, comme la Chambre, une fois que la Chambre a statué.

Le Professeur croit que la vérité c'est l'ordre simplement chronologique: il y a une priorité dans le temps et que,par conséquent, le Sénat reprend la plénitude de ses pouvoirs, lorsque la Chambre a voté le budget. Mais on doit dire que ce n'est pas la solution, qui a triomphé dans la pratique, notamment sous l'influence de Gambetta, et alors nous voyons cette chose un peu ridicule,cette pratique un peu dérisoire:lorsque le Sénat trouve un crédit voté par la Chambre insuffisant, qu'est-ce qu'il fait? Il y a un crédit de 100 millions, le Sénat le trouve insuffisant: il abaisse le crédit à 99 millions, afin que cet article revienne devant la Chambre et que la Chambre ait son attention appelée sur la volonté du Sénat. Ainsi,pour indiquer que l'on veut l'augmentation d'un crédit, on le diminue; c'est une pratique d'ailleurs courante. Le cas le plus typique, c'est le cas des crédits de la Défense nationale: Il y a trois ou quatre ans, le Sénat trouvait que le gouvernement et la Chambre n'avaient pas fait un effort suffisant pour la défense nationale, alors, il y a eu un amendement du président de la Commission de l'armée, du président de la Commission de la marine et du président de la Commission de l'aéronautique, diminuant de mille francs les crédits de la défense nationale, et cela voulait dire: "Chambre, vous êtes invitée à élever les crédits de la défense nationale."

2° - Nous rencontrons quelques attributions

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Source : BIU Cujas
W

2° - Réunion de plein droit du Sénat en cas de vacance de la présidence, en temps de dissolution

particulières du Sénat: si le président de la République, ayant prononcé la dissolution de la Chambre des députés, et que les élections n'ont pas encore eu lieu, nous n'avons pas de Chambre, si, dans cette période, la présidence de la République devient vacante, alors, nous n'avons plus, ni présidence de la République, ni Chambre, la constitution dit: le Sénat s'assemblera de plein droit. Pour quoi faire? La constitution ne nous le dit pas; disons que ce sera pour veiller au salut de la République. Qu'est-ce que fera le Sénat ? On n'en sait rien; dans tous les cas, il contrôlera le conseil des ministres qui, dans ces circonstances, est chargé du pouvoir exécutif

L'avis nécessaire du Sénat pour l'exercice du droit de dissolution de la Chambre

3° - Le Sénat donne son avis sur la dissolution de la Chambre des députés. Le Président de la République peut, en effet, dissoudre la chambre des députés, c'est-à-dire révoquer en bloc tous les députés, mais il ne peut le faire qu'avec l'autorisation du Sénat. Le Sénat, lui, ne peut pas être dissout, mais il peut donner son assentiment à la dissolution de la Chambre, et on indique tout de suite que c'est là une disposition très vivement critiquée, parce qu'elle a pour effet de paralyser entre les mains du président de la République l'exercice du droit de dissolution. La dissolution n'est possible que si elle apparaît comme un coup de surprise; s'il faut un débat devant le Sénat au sujet de la dissolution, la dissolution devient pratiquement impossible.

En Angleterre, la dissolution est couramment pratiquée et nous avons vu, au moment des dernières dissolutions, la Chambre des Communes demander au premier ministre: "Quand la dissolution aura-t-elle lieu? " Le premier ministre dit: " Je n'en sais rien", et les ministres en sortant apprennent que la Chambre est dissoute.

On a déjà indiqué que c'est Mac Mahon, qui était président de la République, au moment où a été élaborée la constitution, qui a demandé à pouvoir s'appuyer sur le Sénat. Il disait qu'il n'oserait jamais tout seul dissoudre la Chambre des députés, mais que s'il avait la prérogative de pouvoir s'appuyer sur le Sénat cette institution, essentiellement nécessaire au fonctionnement du régime parlementaire pourrait fonctionner normalement.

Le rôle politique du Sénat

4° - Au point de vue du rôle politique du Sénat, pour employer une expression ancienne, un peu solennelle et qui date de la Restauration: "le Sénat n'est pas l'arène, où se dispute le pouvoir". Le pouvoir, les fonctions ministérielles se disputent à la Chambre des députés. C'est certain et cela provient de ce que

Source : BIU Cujas

le Sénat ne renverse pas les ministères, en principe et en pratique. Mais a-t-il le droit de les renverser?

Ici, controverse à l'infini, comme il peut s'en dérouler dans les écoles sur le pouvoir politique du Sénat: est-ce que le Sénat peut renverser un ministère? que dit la constitution ? Elle dit: les ministres sont responsables devant les chambres. Comme il n'y en a que deux, la chambre des députés et le Sénat, il faut bien répondre que la constitution déclare que les ministres sont responsables devant le Sénat. Toutefois, il n'est pas normal qu'un ministère soit renversé devant le Sénat

Jusqu'au ministère Léon Bourgeois, la question paraissait résolue par la négative, le Sénat ne renversait pas les ministères. Il s'est produit que nous avons eu alors un ministère radical et homogène, avec Léon Bourgeois à la présidence du conseil et Paul Doumer aux Finances, que le Sénat n'était pas radical et que notamment Paul Doumer menaçait ce qu' on croyait être la paix par des projets de réformes démocratiques de l'impôt; le Sénat faisait de l'opposition à ces ministres. C'était le moment où nous avions l'expédition de Madagascar; Léon Bourgeois a demandé les crédits pour cette expédition et le Sénat a refusé ces crédits. Qu'on n'aille pas croire que ce geste était un geste antipatriotique; ce geste ne devait priver nos soldats, ni de vivres, ni d'armes, ni de quinine, car les crédits que demandait Léon Bourgeois étaient depuis longtemps dépensés; c' est ainsi que se font le plus souvent les dépenses parlementaires, on dépense d'abord, et on autorise ensuite, pour que tout soit en ordre.

Le Sénat ayant refusé les crédits, Léon Bourgeois était nécessairement renversé; il alla cependant devant la Chambre et il exposa que, seule la Chambre des députés pouvait renverser les ministres. Mais devant la persistance du Sénat dans son opposition, le ministère Léon Bourgeois dut démissionner, et, comme le faisait remarquer dernièrement le président du Sénat, le Sénat ayant renversé ces deux ministres, Léon Bourgeois et Paul Doumer, en a fait ensuite ses inoubliables présidents, l'un et l'autre ont été présidents du Sénat et Paul Doumer a été président de la République; si Léon Bourgeois l'avait voulu, il aurait été aussi président de la République, on le lui a proposé, mais il a refusé.

Il ne faudrait pas croire cependant que le Sénat n'a pas un rôle politique important dans le fonctionnement de nos institutions constitutionnelles. Voilà notamment

Source : BIU Cujas

pour la présidence de la République: le candidat du Sénat est toujours élu. Par exemple, en 1931, le candidat de la Chambre des députés était M.Aristide Briand c'est M.Paul Doumer,qui a été élu,parce que M.Paul Doumer était candidat du Sénat. Remarquez, d'autre part, que la suite normale de la présidence du Sénat c'est la présidence de la République:Loubet, Fallières, Doumergue, Doumer, Lebrun sont des anciens présidents du Sénat. Ajoutez que le Sénat dispose tout de même théoriquement de cette autorisation de dissoudre la Chambre des députés, que le Sénat peut être Haute Cour de justice, et par conséquent, sans parler d'évènements actuels trop contemporains, que le Sénat joue un rôle très important dans notre vie politique.

Le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice

5° - Le Sénat peut être constitué en Haute cour de justice, La constitution du Sénat comme Haute Cour de justice est une matière importante, qui doit faire un gros chapitre de notre enseignement, mais le professeur n'a pas peur de se répéter sur ces matières essentielles, et d'ailleurs assez difficiles. Le Sénat peut être constitué en Haute cour de Justice, dans deux séries de cas:

Sa compétence ratione personae.

I° - Ratione personae, à raison des personnes: le président de la République est, en principe, irresponsable, mais quand il est responsable, il ne peut être jugé que par le Sénat.

Quant aux ministères, c'est une matière extrêmement complexe, et il faut y réfléchir dès maintenant. Les ministres peuvent être poursuivis devant le Sénat pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, un ministre ne peut être jugé par le Sénat: I° que pour crime, et 2° pour crime commis dans l'exercice des fonctions. Il peut être poursuivi; par conséquent, il y a une option. Le ministre, qui a commis un crime dans l'exercice de ses fonctions, peut donc être poursuivi, soit devant le Sénat, soit devant la juridiction ordinaire pour les crimes, c'est-à-dire la cour d'assises.

En droit constitutionnel, nous rencontrons des matières qui supposent la connaissance de matières, qui ne seront vues qu'en deuxième ou troisième années, mais il faut savoir, dès maintenant, que les crimes sont portés devant la cour d'assises.

Par conséquent, un ministre, qui commet un crime dans l'exercice de ses fonctions, peut être poursuivi, soit devant la cour d'assises, soit devant le Sénat, donc il y a une option: Qui fait l'option? C'est la Chambre des députés, en prenant l'initiative de mettre le ministre en accusation. Et quand la chambre des députés prend-elle l'initiative de mettre le ministre

Source : BIU Cujas

en accusation ? Ici , il n'y a pas de règle: quand il lui plaît. Par exemple, on dit fréquemment qu'un crime contre la probité devrait être laissé à la cour d'assises; ce n'est pas au Sénat à juger un crime bas; ce serait simplement les grands crimes politiques, les erreurs grossières, les fautes lourdes, qui devraient être portés devant le Sénat. Cependant, nous avons vu tout récemment un de ces crimes portés devant le Sénat, un crime d'un ministre, qui a été acquitté, et dont il est douloureux de citer le nom.

Mais nous avons eu l'application de cette idée au moment de l'affaire de Panama avec le ministre Baïhaut. Ce Baïhaut était un étrange personnage, qui s'était laissé corrompre par la Compagnie Universelle du Canal de Panama. L'affaire du canal de Panama n'était pas une mauvaise affaire dans le début, ce n'était pas une affaire d'escroquerie, comme on a voulu le faire croire; la preuve, c'est que le canal de Panama est ouvert aujourd'hui et permet la circulation d'une quantité de bateaux, telle qu'on n'aurait jamais pu le prévoir. Seulement, il y a eu des surprises:

1° - Climat effrayant: les ingénieurs mouraient comme des mouches de la fièvre jaune;

2° - la nature du terrain, c'est-à-dire qu'on avait compté sur un terrain solide, sur du rocher ou de la glaise, et on est tombé sur du sable; alors, à mesure que l'on creusait le canal, les collines s'écroulaient dans le canal et comblaient le travail, à mesure que les ouvriers l'avaient accompli au péril de leur vie, comme on vient de l'indiquer.

Alors, les premiers capitaux furent très rapidement consommés ; il fallut faire appel à l'épargne. Or, l'épargne n'était pas très chaude; il y avait eu des scandales financiers, notamment le scandale de L'Union générale, et, afin d'attirer l'épargne, la Compagnie universelle du canal de Panama voulut émettre des obligations à lots. Mais, en vertu des lois sur les loteries, les obligations à lots ne pouvaient être émises qu'avec l'autorisation du Parlement, qu'avec l'autorisation d'une loi. La Compagnie universelle se mit à faire ce qu'elle croyait nécessaire pour obtenir l'autorisation du Parlement.

C'est une bien triste époque de notre histoire. Il y avait là, trois corrupteurs officiels de la Compagnie universelle du canal de Panama: il y avait Aaron, dit Arton, Cornelius Hertz, un allemand naturalisé américain , qui avait fini par devenir français et enfin le baron Jacques Reinach. C'étaient les trois corrupteurs, ils ont fait leur sale métier, mais en

Source : BIU Cujas

somme, les administrateurs du canal de Panama pouvaient dire: Si nous avons fait des "saletés", c'est que nous y étions bien obligés, il fallait faire notre canal et les députés nous disaient: Je voterai à condition que vous payiez."

Quant à Baïhaut, il était ministre des travaux publics et il avait fait ce marché: c'est lui qui devait déposer le projet, alors 300.000 francs (des francs à 20 sous) au moment du dépôt du projet, 300.000 frs au moment du vote par la Chambre, 300.000 frs au moment du vote par le Sénat, cela faisait I million d'alors, soit 6 à 7 millions d'aujourd'hui. Seulement, il n'en a touché que la première tranche, si on peut s'exprimer ainsi et comme, en général, les crapules sont tous des imbéciles, profitant de sa carte de circulation, il prit le train pour Chambéry, descendit à la gare de cette ville, se précipita au Crédit lyonnais, se fit ouvrir un compte et déposa immédiatement 300 billets.

Le directeur de la succursale se demanda ce que c'était que cet individu, qu'il ne connaissait pas, et qui venait ainsi déposer 300.000 frs. d'un coup. Il prit cependant les 300.000 frs. sans observations.

Il y a des inquiétudes; un journaliste dit: Baïhaut a touché. Alors Baïhaut déclare qu'on veut atteindre la République dans sa personne; la Chambre des députés, dans un vote solennel flétrit le calomniateur; le calomniateur passe devant le jury, qu'on dit tellement indulgent en matière de presse, et il est condamné à deux ans de prison. Quand les choses s'aggravent, le juge d'instruction fait venir le sieur Baïhaut et lui demande s'il n'est pas allé à Chambéry; Baïhaut répond: "Jamais de la vie"! Il avait déposé les 300.000 frs sous le nom de Dupont ou de Durand. Mais après son affirmation, on ouvre la porte du cabinet du juge d'instruction et on en fait sortir le directeur de l'agence du Crédit Lyonnais à Chambéry, qui dit que c'est bien le monsieur, qui lui a déposé les 300.000 frs. Baïhaut s'effondre. Mais son calomniateur était toujours en prison. La Chambre n'a pas mis Baïhaut en accusation devant le Sénat, elle a laissé la justice ordinaire suivre son cours, Baïhaut est passé devant la cour d'assises de la Seine, et il a été condamné, il a fait sa prison à Etampes et sa fin a été lamentable, car bien entendu, il a été abandonné de tous.

La Chambre peut donc poursuivre devant le Sénat. Jusqu'à quand? Jusqu'au moment où la Chambre des mises en accusation a renvoyé devant la cour d'assises. Ce sont des points de procédure, qui ne peuvent

Source : BIU Cujas

être complètement compris des étudiants maintenant.

Voilà la première catégorie des compétences de la Haute cour de justice: le président de la République, les ministres, pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions, compétence facultative, avec option exercée par la Chambre des députés.

Compétence ratione materiae

En second lieu, le Sénat est juge des crimes politiques, quelles que soient les personnes, qui les aient commis: attentat à la sûreté de l'Etat, complot tendant à changer la forme du gouvernement. A ce titre, le Sénat est saisi par un décret du président de la République; ce n'est plus la Chambre, qui met en accusation, c'est le gouvernement, et le gouvernement désigne alors un ministère public parmi les membres du Parquet.

Le Sénat a fonctionné à plusieurs reprises au titre de crimes politiques, notamment dans l'affaire Boulanger, dans l'affaire Déroulède, et plus récemment dans des affaires politiques qui ont soulevé beaucoup de passions.

Prérogatives honorifiques du Sénat

6° - En outre, le Sénat a quelques prérogatives honorifiques; on l'appelle quelquefois la chambre haute, la haute assemblée. Lorsque le Sénat se réunit avec la Chambre, soit pour élire le Président de la République, soit pour modifier la constitution, c'est le bureau du Sénat, qui est bureau de l'assemblée nationale, par conséquent, l'assemblée nationale est présidée par le président du Sénat. Ce n'est pas vrai dans l'ensemble du bureau, parce que les questeurs sont à la fois les questeurs de la Chambre et les questeurs du Sénat. Les questeurs sont, en effet, les personnages qui sont chargés du matériel, et par conséquent des dépenses matérielles; pratiquement, il y a, par exemple, une buvette à entretenir à Versailles et le Sénat entend que cette buvette ne soit pas exclusivement supportée par son budget. Par conséquent, les questeurs de la Chambre et les questeurs du Sénat sont là pour collaborer dans cette importante mission. Mais il y a autre chose; la buvette, c'est ce qui apparaît comme élément matériel, mais la moindre réunion de l'assemblée nationale suppose des dépenses considérables, qu'on s'empresse de ne pas publier, cela produirait un assez mauvais effet sur l'opinion. (Une seule réunion d'un jour à Versailles a, paraît-il, coûté I.300.000 frs).

On a ainsi terminé l'étude de la dualité des chambres. On voit, en somme, quel est le sentiment de M. Barthélémy, qu'il n'impose pas aux étudiants, c'est que le Sénat a un rôle important à jouer dans une démocratie. Evidemment, suivant la parole de

Source : BIU Cujas

Waldeck Rousseau, qu'on rappelait ces jours-ci, l'esprit qui donne les beaux conseils ce n'est pas l'esprit de résistance, c'est l'esprit de progrès. Nous sommes tous d'accord là-dessus, il ne faut pas s'immobiliser dans des formules retardataires, immobilisées, immuables, il faut laisser fonctionner l'évolution sociale nécessaire, Seulement, les grandes réformes sociales doivent être cueillies, quand elles sont mûres, comme les fruits. Si on compare la situation d'un ouvrier en 1840 , au moment où le Docteur Villermé, chargé de mission par l'Académie des Sciences morales, commença , sur la situation des ouvriers dans les manufactures, une grande enquête , d'où est sorti, en somme, tout le mouvement de législation ouvrière, si on compare la situation des ouvriers de ce moment là avec leur situation aujourd'hui, on verra qu'il y a un abîme, on le verra ou on sera aveugle Parce que nous avions, comme on l'a dit, à ce moment là, l'ouvrier de dix ans, travaillant 14 heures par jour dans les manufactures: il y avait des enfants qui étaient là pour joindre les fils, lorsqu'ils étaient cassés, dans les filatures, des enfants de 10 ans, avec 14 heures de présence à l'usine. Il était nécessaire d'établir des réformes.

Mais si, lorsqu'on s'est aperçu de cette situation en 1840, on avait voulu, tout d'un coup sauter à la situation de l'ouvrier telle qu'elle est aujourd'hui, cette réforme importante aurait causé une secousse, qui aurait pu arrêter la civilisation, peut-être pour plusieurs siècles. Par conséquent, chaque chose doit venir à son heure.

On a cité aussi la parole du président Roosevelt: "Sur des fondations anciennes, nous construirons un édifice nouveau pour les générations futures." Sur des fondations anciennes, c'est-à-dire sur des principes, qui sont toujours immuables. Les réformes doivent être faites à leur heure, c'est un peu le Sénat, qui dicte l'heure , et elles doivent être faites sur les fondations anciennes, c'est le Sénat qui veille au respect de ces fondations.

Maintenant si les étudiants trouvent que le Sénat ne sert à rien, s'ils ont de bons arguments, ils pourront les dire. Le professeur n'a pas pour rôle d'inculquer la science toute faite, il voudrait seulement inviter les étudiants à réfléchir un peu.

Source : BIU Cujas

L'ÉLIGIBILITÉ AUX CHAMBRES

Nous allons étudier maintenant la condition des deux Chambres, en commençant par l'éligibilité.

L'éligibilité universelle

L'éligibilité à l'une et l'autre chambres. L'électorat c'est le droit d'élire, l'éligibilité c'est l'aptitude à être désigné par les électeurs pour faire partie de l'une ou de l'autre chambre. Le principe c'est celui de l'éligibilité universelle, correspondant à l'universalité du suffrage. L'art. 6 de la loi du 30 novembre I875 formule ce principe: Tout électeur est éligible.

On voit tout de suite la conséquence: qui n'est pas électeur n'est pas éligible, et qui perd la qualité d'électeur perd en même temps la qualité d'éligible. Par conséquent, le député qui viendrait à perdre la qualité d'électeur serait immédiatement déchu de son mandat électoral.

Conditions négatives d'éligibilité

Il n'y a que des conditions négatives d'éligibilité, il n'y a pas de condition de fortune , il n'y a pas de condition d'instruction, il n'y a pas de condition de compétence, on peut être député, sans savoir lire et écrire, on peut être député sans avoir de compétence particulière, on peut être député sans connaître la constitution. Est-ce là l'idéal des constituants de I875? Non, seulement les constituants de I875 se sont déclarés incapables de trouver la mesure de l'aptitude pour faire partie des Chambres. Ils ont trouvé plus commode de dire qu'il appartiendrait aux électeurs de choisir les meilleurs.

Conditions d'éligibilité communes aux deux Chambres.

Nous avons deux conditions communes aux deux Chambres:

I°-L'électorat

I° - La première condition de l'éligibilité, c'est l'électorat, mais il suffit d'avoir la jouissance de l'électorat. On se rappelle les longues leçons qui ont été faites:

1) sur la jouissance du droit électoral;

2) - sur l'exercice du droit électoral. Seule la jouissance du droit électoral est exigée, il n'est pas nécessaire d'en avoir l'exercice.

Source : BIU Cujas
"Les Cours de Droit" 3, Place de la Sorbonne. 3 W Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

Ainsi, pour être élu député, ou sénateur, il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale. La question s'est posée et a été ainsi résolue sous le Second Empire. Un député ne s'étant intéressé à la vie politique que le jour où il avait été candidat, ne s'était jamais préoccupé de savoir s'il était inscrit ou pas inscrit. Le corps législatif a décidé que la jouissance de l'électorat suffisait.

Sont également éligibles, les électeurs, pour lesquels l'exercice est suspendu et paralysé par des conditions particulières, notamment la prison. Un individu est en prison préventive, ou bien il est en prison pour un délit, qui ne comporte pas l'inéligibilité; il est entendu que celui-là ne sortira pas de prison pour aller voter. On se rappelle la distinction fondamentale: le gâteux et l'idiot sortent de l'asile pour aller voter, mais l'aliéné et le prisonnier ne sortent pas. Il y a des cas assez nombreux de députés, qui ont été ainsi élus, alors qu'ils étaient en prison.

C'est d'abord Gérault-Richard, l'auteur de l'article: "A bas Casimir"; Gérault-Richard avait attaqué violemment Casimir Perier, qui était alors président de la République; il avait été poursuivi devant la cour d'assises de la Seine, pour outrages au président de la République, il avait été défendu par Jaurès, défendu dans les conditions où défend un avocat politique, c'est-à-dire que l'avocat politique cherche à avoir un succès personnel, un succès d'auditoire, il cherche à exercer une action politique, puis il fait condamner le client au maximum, c'est la règle, et Gérault Richard avait été condamné à la prison pour outrages au président de la République: Quelle magnifique réclame pour un député d'opposition, cela en fait une victime; Gérault-Richard, qui était journaliste à la Petite République, fut du coup promu grand homme et devint député. Il y en a d'autres: le maire actuel de Saint Denis, M.Doriot, et M. Marty.

En second lieu, nous supposons un individu, qui a été interné dans un établissement d'aliénés, qui n'a pas été interdit, il est éligible, alors qu'il est privé de l'exercice de son droit de vote. Il est courant de dire - mais en toute conscience, le professeur doit déclarer qu'il n'a jamais pu confirmer le fait - qu'aux élections de I885, il y eut un individu qui fut élu, alors qu'il était interné dans un établissement d'aliénés et que, pendant tout le cours de la législature, grâce au jeu des boîtes, il a parfaitement rempli ses devoirs parlementaires, c'est-à-dire a pris part à tous les votes et n'a pas

Source : BIU Cujas

manqué de toucher son indemnité parlementaire.

Donc, I°, l'électorat, mais renforcement des raisons, qui privent de l'électorat certains individus. Nous avons vu que l'électorat suppose d'abord un certain attachement à la chose publique et on a indiqué que cette condition d'attachement était complètement nulle, en ce qui concernait l'électorat, puisque, pour être électeur, il faut être Français par naissance ou par naturalisation, que par le fait de la naturalisation l'étranger devient immédiatement électeur, et M.Barthélémy n'a pas dissimulé qu'il trouvait, pour sa part, que cette concession du droit électoral est un peu rapide.

Le naturalisé, qui devient immédiatement électeur, n'est pas immédiatement éligible. Il faut, à moins qu'il n'obtienne la grande naturalisation, c'est-à-dire une décision spéciale pour services rendus, il faut qu'un délai de IO ans s'écoule depuis la naturalisation et ce délai n'est pas extrêmement rigoureux.

2°-Il faut avoir satisfait aux obligations militaires

Nous avons, en second lieu, une condition se rattachant à l'idée précédente: il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif, il faut avoir achevé son service actif, Avoir satisfait aux obligations militaires, cela ne veut pas dire avoir été soldat; on satisfait aux obligations militaires en se soumettant à la loi militaire, en se présentant devant un conseil de révision. Evidemment, si le conseil de révision vous déclare impropre au service, on est quand même éligible.

Cette règle avait autrefois une importance pratique, à raison des dispenses conditionnelles dans certaines situations. Par exemple, les étudiants en doctorat en droit ne faisaient qu'un an, à 2I ans, à condition d'être docteurs en droit à 27 ans. Si à 27 ans ils n'avaient pas le doctorat en droit, ils devaient revenir achever 2 ans de service militaire (trois ans en tout). Cela mettait d'ailleurs les jurys dans des conditions d'indulgence, que l'on devine, et certainement l'abaissement des études de doctorat est dû à cette période de la loi militaire, par ce que, quand le jury se trouvait devant une thèse complètement nulle et qu'ils se disaient que s'ils renvoyaient le candidat, il allait être obligé de faire 2 ans de service dans une caserne, le jury se trouvait dans une situation extrêmement fâcheuse.

M.Python avait été élu à sa 25ème ou 26ème année , alors qu'il n'avait passé ni ses derniers examens, ni sa thèse. Dans la rigueur du droit, il était inéligible, puisqu'il n'avait pas satisfait aux

Source : BIU Cujas

obligations militaires concernant le service actif. On s'en est tiré de la façon suivante: il a passé son second examen et sa thèse, avant que la Chambre vérifiât ses pouvoirs; alors quand la Chambre a vérifié ses pouvoirs, il était en règle et on n'est pas allé plus avant.

Plus délicate a été la situation de M. Mirman. M. Mirman avait contracté avec l'Université un engagement de IO ans, et, avec la loi militaire encore en vigueur, l'engagement de IO ans avec l'Université dispensait totalement du service militaire.

M.Mirman, avant l'expiration de ses dix ans de professeur de lycée, est élu député socialiste, député d'extrême gauche (c'était lui, qui était à la tribune, lorsque Vaillant a lancé sa bombe). On s'est trouvé devant une loi tout à fait claire: il fallait que M.Mirman fît son service militaire. Mais il était député, il fit son service militaire quand même, on l'envoya aux Chasseurs de Vincennes; il avait une vaste chevelure, comme les députés d'extrême gauche en portaient alors, il dut en faire le sacrifice. Mais à ses moments de loisir, il venait siéger à la Chambre, peut-être obtenait-il même des permissions particulières. Mais il était assez étrange que ce chasseur de seconde classe signe contre le gouvernement et principalement contre le ministre de la guerre, des affiches incendiaires, car M.Mirman était un des députés les plus violents d'extrême gauche de l'époque. On s'en tira en le trouvant faible de constitution, il fut réformé de ce chef; mais il ne faut pas s'inquiéter sur la suite de sa carrière, car il est encore bien vivant et a fini comme Conseiller à la Cour des Comptes, après avoir joué un rôle important dans la politique, car, parti du socialisme, il est arrivé au monarchisme.

La loi est ainci conçue: Nul ne peut être membre de la Chambre, s'il n'a satisfait aux obligations militaires concernant le service actif. Il faudrait supposer, pour que la loi s'applique maintenant, avec la loi militaire, qui a supprimé toutes ces dispenses, il faudrait supposer un individu qui aurait déserté ssns qu'on s'en soit aperçu, et qui n'aurait pas été poursuivi; car s'il a déserté et s'il est condamné, il est inéligible.

Il est vrai qu'il y a l'amnistie, mais dans ce temps là l'amnistie avait deux objets:

I° - Marquer les grandes réjouissances nationales en pardonnant aux petits délinquants, et,

2° - marquer les grandes réconciliations nationales en supprimant les délits et les crimes commis

Source : BIU Cujas

sous l'empire de la passion politique. Aujourd'hui, l'amnistie a tout fait changé de caractère, comme on aura à l'indiquer, lorsque on abordera cette matière.

Renforcement de la condition de moralité

4° - Renforcement de la condition de moralité.

1) - En ce qui concerne le failli. On a indiqué la tendance de la législation démocratique; la démocratie est indulgente, et cette indulgence est apparue nettement en ce qui concerne le commerçant, qui ne paie pas ses dettes, qui ne peut pas faire honneur à son passif. C'est ce que l'on appelle la faillite. On a indiqué qu'aujourd'hui le failli n'est privé de son droit de vote que pendant 3 ans, que les élections ayant lieu tous les 4 ans, un failli peut ne pas s'apercevoir qu'il est privé de son droit de vote. Mais si ce délai très court suffit à rendre l'électorat au failli, il ne lui rend pas l'éligibilité: le failli n'est éligible que s'il est réhabilité, et pour être réhabilité, il faut qu'il ait fait un effort, afin de payer ses créanciers.

2) - On avait indiqué que, dans cette voie de l'indulgence, la législation démocratique avait inventé la liquidation judiciaire pour le commerçant malheureux et de bonne foi, qui est précisément une faillite sans déchéance; le liquidé judiciaire reste donc électeur, mais il n'est pas éligible.

3) - La loi du 3I mars I9I4 décide que l'individu condamné pour corruption électorale n'est pas éligible. L'individu qui a été condamné pour corruption électorale, et celui qui a été invalidé, est inéligible pendant deux ans. En Angleterre, si un individu est invalidé de son siège à la Chambre des Communes, pour corruption électorale, il est définitivement inéligible. En France, il faut donc deux choses:

I° - L'invalidation,

2° - La condamnation par les tribunaux et l'inéligibilité ne dure que deux ans.

On signale que la condition d'intelligence n'est pas renforcée pour les députés; les faibles d'esprit sont éligibles à la Chambre des députés, alors qu'ils ne sont pas éligibles au conseil municipal. Cela, parce que la constitution de I875 a pensé que les électeurs ne choisiraient pas de faibles d'esprit pour les représenter.

Inéligibilité des membres des familles ayant régné sur la France.

Nous arrivons maintenant à une condition de défense du régime; les membres des familles ayant régné en France sont inéligibles. La loi du 22 juin I886 déclare que ces princes sont inéligibles à toute fonction ou à tout mandat. En somme, la République a suivi

Source : BIU Cujas

l'exemple, que Louis-Philippe avait donné, lorsqu'il avait prononcé l'exclusion du territoire de France de tous les membres de la branche aînée, en ajoutant que tous ces princes, ses cousins, ne pourraient pas être propriétaires en France; il leur accordait tout de même un délai de trois mois pour liquider leurs biens

Inéligibilités relatives

Les inéligibilités, que nous venons d'étudier, sont des inéligibilités absolues, en ce sens qu'elles s'appliquent dans toutes les circonscriptions du territoire français. Nous arrivons maintenant à des inéligibilités relatives. Cette relativité par rapport à quoi la considère-t-on ? Par rapport au territoire, il y a des inéligibilités absolues, c'est-à-dire qui s'appliquent à la totalité du territoire français, il y a des inéligibilités relatives, qui ne s'appliquent que dans certaines circonscriptions.

Quel est le fondement de ces inéligibilités relatives? Il s'agit, tout d'abord, d'éviter la pression que certains individus pourraient exercer sur les électeurs, à raison de leur situation. Cette inéligibilité, par conséquent, ne frappe que des fonctionnaires, et elle ne frappe ces fonctionnaires que dans le lieu où ils exercent leurs fonctions. Enfin cette inéligibilité ne frappe, parmi les fonctionnaires, que ceux qui peuvent exercer une pression à raison de leurs fonctions. Par conséquent, il y a une catégorie de fonctionnaires, qui sont inéligibles dans le lieu où ils exercent leurs fonctions. Cette liste, nous la trouvons dans la loi du 30 novembre 187 art. 12; une loi de 1902, y a ajouté les juges de paix. Dans l'enseignement, les enseignants ne sont pas inéligibles, et les non enseignants, les administrateurs d' enseignement, c'est-à-dire les recteurs, les inspecteurs d'académie, ne sont inéligibles que dans la circonscription où ils exercent leurs fonctions.

Durée de l'inéligibilité relative.

Combien de temps dure cette inéligibilité relative, c'est-à-dire pendant combien de temps un fonctionnaire est-il inéligible dans le lieu où il exerce ses fonctions?

Si nous n'avions pas posé de règle, le fonctionnaire n'aurait eu qu'à donner sa démission le samedi, veille du dimanche de l'élection, de sorte qu'au moment où il aurait été élu, il n'aurait plus été fonctionnaire; donc il aurait pu être éligible. Mais alors la loi aurait été tournée, parce que l'on veut éviter que le fonctionnaire se serve de sa fonction, afin de préparer son élection. Ainsi il fallait un prolongement.

Source : BIU Cujas

De combien de temps est ce prolongement? La loi a cherché quelle est la durée maxima, pendant laquelle peut durer la reconnaissance. Elle a trouvé six mois. Un fonctionnaire ne peut pas être élu dans la circonscription où il exerce ses fonctions pendant toute la durée de ses fonctions, plus 6 mois.

Il y a eu des moyens assez élégants de tourner cette disposition; c'est le cas notamment du sous-préfet de Vervins. Ce sous-préfet se présente notamment aux élections, alors qu'il était inéligible. Nécessairement, il est invalidé. Mais un certain délai s'écoule: 6 mois se passent après qu'il a eu donné sa démission de sous-préfet et il se représente devant ses électeurs, et est élu.

Lorsque M.Chiappe s'est retiré de la Préfecture de Police, on voulait le faire présenter aux élections. Il a dit, après réflexion, consultation et examen de cette législation et de cette pratique, que, fonctionnaire soumis aux lois, il refusait d'employer ce détour.

Aucun lien n'est exigé entre la circonscription et le candidat

Voilà toutes les conditions d'éligibilité en ce qui concerne les deux Chambres, et c'est tout. Par conséquent, on exige du Sénateur ou du député, aucune espèce de lien entre la circonscription, qui l'élit, et le candidat. Il n'est pas besoin d'être domicilié dans la circonscription, on n'a pas besoin d'y avoir sa résidence, son domicile, d'y être propriétaire.Aucun lien, parce qu'on considère que le député ou le sénateur n'est pas le député ou le sénateur d'une circonscription, mais le représentant de la France entière. Par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'il ait un lien avec sa circonscription.

On fait remarquer tout de suite que c'est là une règle spéciale aux élections législatives, qui ne s'applique pas aux élections locales: pour être conseiller municipal, il faut avoir un lien avec la commune, pour être conseiller général, conseiller d'arrondissement, il faut avoir un lien avec le département.

Sous la Révolution, il fallait être domicilié dans le département, parce qu'on a beau dire que le député est le représentant de la France entière, tout de même il semble que pour que les élections soient éclairées, il faut que le candidat se présente dans le pays où il est connu, où on connaît sa valeur morale, sa valeur intellectuelle, sa situation de famille, son passé, etc.

Sous la Restauration, il y avait une règle assez curieuse, qui rappelle celle qu'on trouvera dans le droit administratif pour le conseil général

Source : BIU Cujas

et pour le conseil municipal: il fallait une certaine proportion des députés du département, qui fussent domiciliés dans le département. Il fallait la moitié des députés, l'autre moitié pouvait être étrangère au département.

Cette règle aurait pu s'appliquer pour les élections de l'Isère, lorsque l'abbé Grégoire, régicide d' intention, ancien conventionnel, ancien évêque de l'église révolutionnaire, fut élu député, sous le règne de Louis XVIII. Il n'était pas domicilié dans le département de l'Isère et il y avait déjà plus de la moitié de non domiciliés. La Chambre aurait donc dû invalider Grégoire pour le motif qu'il n'était pas domicilié; elle préféra l'invalider pour indignité. Voilà un exemple - avec un autre que nous retrouverons, qui est plus récent, - d'invalidation pour indignité morale, ce qui était injuste, parce que Grégoire avait pu avoir des torts, mais c'était un homme, qui méritait le respect à tous les points de vue.

Donc, pas de lien exigé avec la circonscription. Il y a des individus qui, jetant leur dévolu sur un département, y achètent une maison, mais cela c'est pour se naturaliser au point de vue électoral avec le département, mais pas au point de vue juridique.

Le parlementaire sortant est immédiatement et indéfiniment rééligible

Le parlementaire sortant est immédiatement et indéfiniment rééligible; il peut être maintenu d'une manière indéfinie dans sa fonction par les électeurs. Cela arrive fréquemment: M.Thomson, député d' Algérie a été député pendant plus de 50 ans sans interruption.

Mais c'est une question de savoir s'il faut que le parlementaire sortant soit immédiatement et indéfiniment rééligible, car on voit tout de suite le danger, le péril, l'inconvénient: c'est celui-ci: si le parlementaire est immédiatement rééligible, tout son mandat, toute son activité politique sera dirigée vers le renouvellement de ce mandat, c'est-à-dire qu'au lieu de se consacrer aux intérêts généraux du pays, le parlementaire se consacrera à sa réélection, qu'il essaiera de plaire aux électeurs de sa circonscription, plutôt que de servir la nation elle-même .

Ce n'est pas cependant cette considération, qui avait inspiré la décision de la Constituante, dont on parlait tout à l'heure. Les hommes de la Révolution au début, croyaient que la République suppose qu'il n'y a pas d'hommes, qui exercent perpétuellement une fonction gouvernementale, qu'il faut, pour que l'esprit démocratique se conserve que les hommes qui participent au gouvernement, rentrent de temps en temps dans la vie privée, et dans la condition de simple citoyen

Source : BIU Cujas

Aussi, dans le système de la Constituante, un individu pouvait être élu une fois à l'Assemblée législative: deux ans; il pouvait être réélu une fois, ce qui faisait 4 ans; puis après cette seconde réélection, il devait rester pendant deux ans en dehors du parlement, rentrer dans la vie privée, et après ces deux ans, il pouvait revenir. Ainsi, il n'y avait pas d'hommes, qui fissent leur carrière de la fonction parlementaire; par conséquent, il y avait des moments où ces hommes n'étaient pas soumis au désir de la réélection, puisque cette réélection était impossible. Donc, ils jugeaient et ils décidaient conformément à leur conscience, ce qu'ils croyaient être les intérêts généraux du pays.

L'Assemblée Constituante était tellement pénétrée de cette idée que les hommes ne doivent pas se perpétuer au pouvoir, qu'elle avait décidé qu'aucun de ses membres ne pourrait être réélu à l'Assemblée Législative, et précisément cette expérience n'a pas été favorable au système, parce qu'un pays, quelque grand qu'il soit, n'est pas un réservoir inépuisable d'hommes capables de remplir cette fonction difficile de représenter le pays, et l'Assemblée législative, dans laquelle ne purent entrer aucun des membres de la Constituante, aucun de ces hommes qui avaient déjà fait leur apprentissage de la fonction publique, a été incontestablement la plus mauvaise des assemblées qu'ait connues la France.

La Convention, elle , exagéra. Avant de se retirer, la Convention décida que le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens, qu'elle instituait dans la constitution du 5 Fructidor de l'an III, que ces conseils devaient comprendre au moins les deux tiers des membres de la Convention. Comment la Convention colorait-elle cette disposition ? Elle disait qu'elle avait fondé la République et qu'il fallait, par conséquent, qu'elle fit surveiller la République par des hommes à elle, c'est-à-dire que les deux tiers des hommes de la Convention devaient pénétrer dans les assemblées qu'elle créait.

Le décret des deux tiers à la fin de la Contion.

Par quel système ? C'est le décret du 5 Fructidor de l'an III: tout le monde se présente, conventionnels sortants et hommes nouveaux; les électeurs avaient le devoir de choisir les 2/3 des membres de la Convention; seulement, les électeurs ne se précipitent pas pour obéir au désir de la Convention. La Convention l'avait prévu; aussi elle décide que si les électeurs ne

Source : BIU Cujas

choisissent pas volontairement les 2/3 des membres de la Convention, c'est elle, Convention, réunie dans sa salle des séances, qui désignera ceux de ses membres, qui siégeront au Conseil des Cinq Cents et au conseil des Anciens. C'est ce qu'elle a fait.

Il y a là, dans la fin de cette Convention, quelque chose qui nous paraît aujourd'hui normal, parce que c'est entré dans les moeurs, il y a un parlementarisme et un électoralisme extraordinaires. Ils voudraient se perpétuer. Et pourtant l'expérience était là pour montrer que le métier n'était pas sans péril, puisqu'on ne risquait pas seulement la défaite, on risquait la décapitation en ce temps-là. Pourtant ils étaient attachés à leur métier, et ceux des membres de la Convention, qui ne purent pas ainsi entrer au Conseil des Anciens ou au Conseil des Cinq Cents, en vertu du décret des 2/3, firent toutes sortes de bassesses pour entrer tout de même au service des assemblées nouvelles.

Les messagers d'Etat

Ils se firent nommer parmi les fonctionnaires des assemblées ; ils se firent nommer notamment messagers d'Etat. Cette fonction était celle, en somme, de facteur de haut vol, de grande envergure. Leur fonction exclusive consistait à porter les messages du Directoire devant les assemblées. Ils marchaient précédés de deux huissiers, entraient solennellement dans la salle des séances, déposaient leurs papiers et puis s'en allaient avec le même cérémonial et sans avoir prononcé un mot. Naturellement, cette fonction était fortement rémunérée, et elle dura jusqu'à la fin de la Restauration. Ils ne portaient plus rien, ils ne faisaient plus rien, mais ils étaient tout de même messagers d'Etat, en touchant leur traitement, ce qui était l'essentiel.

Il y a , à l'heure actuelle, ou il y a eu, il y a quelques années,des campagnes pour supprimer cette rééligibilité immédiate et indéfinie. Si le député sait qu'il ne sera pas réélu, qu'il ne peut pas être réélu, il ne fait plus de lettres, il ne fait plus de commissions, il fait son métier de parlementaire. Alors les parlementaires en place disaient: "Il y a un système beaucoup plus simple, c'est de décider que nous sommes députés pour toute notre vie, c'est cela qui nous fera indépendants! "

Voici des cas de députés ayant siégé pendant longtemps: M. de Grandmaison, député, Maine et Loire, est député depuis I893; M. de Chambrun, depuis I898; M. Grousset, depuis I902; M.Engerand, qui est parti volontairement, également depuis I902. Par conséquent, la rééligibilité est courante.

Source : BIU Cujas

Le péril, c'est que la fonction parlementaire devienne une fonction, une carrière, à laquelle on s'attache, et c'est un peu ce qui se passe, parce que nous avons un traitement, nous avons une retraite, nous avons même une sorte d'avancement, qui est la nomination au Sénat. Il est certain que ce système-là ne va pas sans inconvénients.

Conditions d'éligibilité spéciales à chaque Chambre.

Conditions d'éligibilité spéciale au Sénat

Au Sénat, il n'y a qu'une seule condition d'éligibilité spéciale: c'est l'âge de 40 ans. Au conseil des Anciens, dans cette constitution du 5 Fructidor de l'an III, dont on parlait plus haut, il fallait, outre l'âge de 40 ans, être marié ou veuf. Nous retrouvons dans la constitution polonaise, art. 36, ce même âge de 40 ans: les sénateurs polonais sont élus parmi les hommes de 40 ans par les hommes de 30 ans. Dans la constitution tchéco-slovaque, les sénateurs sont élus par les hommes de 26 ans, parmi les hommes de 45 ans. Par conséquent, l'âge de la majorité sénatoriale , c'est la quarantaine.

Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre

Condition d'âge

Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre:

I° - L'âge de 25 ans, qui est, dans l'état actuel des choses, l'âge commun de l'éligibilité: il faut 25 ans pour être conseiller municipal, pour être conseiller général,pour être conseiller d'arrondissement , pour être député. Il n'y a qu'une fonction élective,qui ne comporte pas de minimum d'âge,c'est la présidence de la République;alors les auteurs qui ont du temps à perdre se demandent s'il ne faudrait pas exiger au moins que le président de la République ait l'âge de la majorité politique, c'est-à-dire 25 ans.

L'âge de l'éligibilité est d'autant plus bas que le mouvement démocratique est plus avancé; au contraire, plus la réaction triomphe, plus l'âge de l'éligibilité est élevé. Ainsi la Charte de 1814 gardait, pour l'éligibilité à la Chambre des Députés, l'âge de 40 ans, qui est aujourd'hui l'âge du Sénat. De sorte qu'il y avait des hommes que leurs talents et leur situation désignaient pour les assemblées et qui devaient marquer le pas, parce qu'ils n'avaient pas l'âge. Ainsi, Charles X, pour flatter le grand orateur légitimiste Berryer, lui disait: "Monsieur Berryer, que je suis impatient que vous ayez 40 ans!" parce qu'à 40 ans, il aurait pu être député.

Dans le système de l'an VIII, pour le Tribunat, organe de la critique, il fallait l'âge de la critique, c'est-à-dire 25 ans; au contraire, pour le

Source : BIU Cujas

Corps Législatif: 30 ans. On peut être plus jeune pour critiquer, il faut être un peu plus âgé pour décider.

Toutes les autres constitutions se sont attachées à cet âge de 25 ans. Mais la constitution montagnarde, qui est le pôle opposé à celui de la Charte de I8I4, en ce qui concerne l'avancement des idées, la constitution montagnarde du 24 Juillet I793 est considérée comme la somme des principes démocratiques: l'âge de l'électorat se confondait avec l'âge de l'éligibilité.

En Angleterre, l'Angleterre ancienne, l'Angleterre de la fin du XVIIIème siècle, c'était l'ère des députés jeunes, Lord Liverpool a été élu à la Chambre des Communes à 2I ans, et il était ministre des Affaires Etrangères à 3I ans.

Malgré l'âge très élevé de l'éligibilité des sénateurs, il y en a qui font tout de même une très longue carrière: M. de Freycinet a été sénateur pendant 44 ans, M. Huguet est arrivé à égaler cette durée, étant mort à l'âge de 96 ans. Nous avons, à l'heure actuelle, un des sénateurs les plus marquants, qui était ministre des cultes en I905, qui a présidé à la Séparation des Eglises et de l'Etat, c'est M. Bienvenu Martin.

Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre

La déclaration de candidature.

Donc, 25 ans pour la Chambre et 40 ans pour le Sénat, mais pour la Chambre il faut, et ceci est important, avoir fait une déclaration de candidature. On peut être élu sénateur sans se présenter, ce qui n'arrive plus guère tout de même. M. Poincaré a été élu sénateur, alors qu'il était encore président de la République; s'il avait fallu qu'il fît une déclaration de candidature, celle-ci n'aurait pas pu être acceptée et il ne l'aurait pas faite. On peut donc dire que M. Poincaré a été élu sans faire acte de candidature. On lui a simplement demandé dans son cabinet s'il voulait l'être, et il a répondu oui. On a posé la même question à M. Doumergue, qui a dit non.

Mais pour les conseillers municipaux, très souvent dans les communes, on met quelqu'un sur la liste sans le consulter. S'il est élu, il est content, s'il est battu, il vous fait des reproches.

La déclaration de candidature en I858

Jusqu'en I858, on pouvait être élu à la Chambre sans faire le moindre acte officiel de candidature. A ce moment-là, deux Républicains, Carnot et Goudchaux furent élus au Corps Législatif. Mais avant de prendre séance, ils devaient prêter serment de fidélité à

Source : BIU Cujas

Napoléon III et à son régime. Carnot et Goudchaux refusèrent de prêter le sement de fidélité, et par là renoncèrent à leur mandat, ils furent exclus.

Napoléon III, qui était une physionomie assez curieuse, et au fond un sentimental, fut très ulcéré de voir qu'il y avait deux hommes qui avaient fait la campagne, qui avaient été élus et qui préféraient renoncer à leur mandat que prêter un serment de fidélité. Aussi le sénatus consulte de I858 imagina la combinaison suivante: avant de faire le moindre acte de candidature, avant d'apposer une affiche, de faire distribuer un bulletin ou de tenir une réunion, il fallait signer purement et simplement, et sans commentaire, une formule écrite de serment de fidélité. Les républicains ont considéré que, dans ces conditions, cette signature n'était qu'une formalité et ils donnèrent leur signature. C'était comme une déclaration de candidature, ils n'y ont attaché aucune importance. et ils ont, en somme, bien fait.

La constitution de I875 ne contient aucune disposition sur la déclaration de candidature. En effet, il y avait eu à l'assemblée nationale un député, qui avait été élu à cette assemblée , en ignorant même qu'il y ait eu des élections; c'était M.Voisin, procureur de la République, de Versailles. Pendant l'occupation de Versailles par les troupes allemandes, ce procureur de la République s'était montré très indépendant, très courageux dans la défense des intérêts de ses justiciables contre les troupes allemandes Si bien qu'il avait été saisi par les troupes allemandes, qu'il avait été emmené dans une petite ville de la Prusse orientale et là, emprisonné dans une forteresse. Il ne savait rien de ce qui se passait. Un jour, les autorités allemandes vinrent le trouver dans son cachot et lui dirent: " Il faut que vous partiez tout de suite, vous êtes député. " Voilà, par conséquent, le cas typique du député , qui est élu sans avoir fait le moindre acte de candidature.

La crise boulangiste

Mais nous arrivons ainsi aux environs de I889, avec la crise boulangiste. Qu'était-ce que cette crise C'est une crise de dégoût à l'égard du régime, à raison de deux scandales, peut-on dire: le scandale des décorations: Daniel Wilson, gendre du président Grévy faisait le commerce des décorations à l'Elysée même, où il habitait avec son beau-père, et on chantait: " Ah ! quel malheur d'avoir un gendre! " - 2°, aussi à raison du scandale qui n'avait pas complètement éclaté encore, mais que l'on devinait, du Panama. Bref, il y a une crise de n'importe quiiste, ou de n'importe quoiiste; on veut n'importe qui, ou n'importe

Source : BIU Cujas

quoi à la place de ce qui est.

C'est alors que ce n'importe qui apparaît sous les espèces du général Boulanger. Le général Boulanger n'a, au fond, aucun acte bien marquant dans sa carrière. C'est un général politicien, radical; il a fait quelques campagnes en Tunisie, mais c'est surtout grâce à la politique qu'on le prend dans un ministère radical, c'est un républicain avancé. C'est lui qui avait écrit au duc d'Aumale pour lui adresser les assurances de sa fidélité éternelle: il assurait le duc d'Aumale de sa gratitude, et il terminait sa lettre par cette formule: "Béni soit le jour où je pourrai vous donner le témoignage de ma reconnaissance." Ce jour arriva et le général Boulanger signa la destitution du duc d'Aumale de son grade de général de division. On sortit évidemment la lettre avec "Béni soit le jour..." C'est alors que le général Boulanger lança la formule: " Le duc d'Aumale invoque la charte de l'armée, mais, lui , représente l'armée de la Charte. " En effet, le duc d'Aumale était général, parce qu'il était le fils de Louis-Philippe, et qu'il avait été colonel à 25 ans.

Qu'est-ce qu'il a fait encore, le général Boulanger? Il autorise les soldats à porter la barbe, ce qui apparaissait alors comme un des éléments du charme masculin; on précise que le simple soldat peut porter la barbe, à condition que la barbe ne cache pas les écussons portant le numéro du régiment.

Qu'est-ce qu'il a fait encore ? Il a fait peindre aux couleurs tricolores les guérites des factionnaires, il a ordonné que, dans les casernes, une chambre soit débarrassée de ses lits et servît de réfectoire, que les soldats puissent manger dans des assiettes; il a donné aux sous-officiers rengagés le droit de porter des épaulettes et de sortir avec une épée, alors que dans le service, ils avaient la baïonnette.

Qu'est-ce qu'il a fait encore? Il avait un cheval noir, etc, etc.

Mais, en attendant, cet homme a été le centre de tous les mouvements contre le régime. Il avait affaire à très forte partie avec un Ministre de l'Intérieur, qui s'appelait Constans. Ce Constans était un ancien professeur de droit romain à la Faculté de Toulouse, il avait été politicien, il était ministre de l'Intérieur. Constans eut cette habileté de ne pas arrêter Boulanger, mais il lui faisait dire tous les jours: "C'est aujourd'hui que vous allez être arrêté." S'il l'avait arrêté, il en aurait été fort embarrassé, et il en faisait un martyr; au contraire, il lui

Source : BIU Cujas

faisait dire qu'il allait être arrêté. Enfin, excédé, Boulanger passe la frontière, fuit en Belgique; il est fini. Constans ayant vu échapper son prisonnier, pousse un soupir de soulagement: sa manoeuvre avait réussi.

Ce Boulanger, qui était général de corps d'armée, qui était marié, père de famille, avait une âme de sous-lieutenant; il était au mieux avec une dame pthisique, qui mourut pendant ce séjour à Bruxelles, et Boulanger alla se suicider sur la tombe de cette dame au cimetière d'Ixelles.

Quel était le plan de Boulanger? Le militaire n'est pas l'homme du coup d'Etat, le militaire est l'homme de la légalité. En France, il n'y a pas de coup d'Etat à craindre de la part des militaires. Bonaparte lui-même aurait raté son coup d'Etat, si son frère ne l'avait pas aidé; Bonaparte a eu peur, mais son frère était là, qui présidait le Conseil des Cinq Cents et qui a fait le coup d'Etat. Boulanger a hésité perpétuellement et n'a jamais fait le coup d'Etat; il aurait pu le faire.

Que voulait faire Boulanger ? Il voulait se faire plébisciter; il voulait se présenter dans toutes les circonscriptions et, ayant été ainsi élu dans toutes les circonscriptions, il espérait ainsi être porté tout naturellement, et par les voies légales, à la tête de l'Etat.

La loi de I889 contre les candidatures multiples.

C'est dans ces conditions qu'a été votée la loi du I7 Juillet I889 contre les candidatures multiples et,pour organiser l'interdiction de la multiplicité des candidatures, la loi exige la déclaration de candidatures.

En effet, voici comment les choses vont se passer: tout individu, qui a l'intention de poser sa candidature, doit faire une déclaration, sans qu'il y ait de forme très précise et imposée. La déclaration peut être faite par écrit, elle peut être faite verbalement, elle peut être faite par procureur, c'est-à-dire qu'on peut envoyer quelqu'un avec le mandat d'aller déclarer qu'on est candidat. Pratiquement, on fera toujours signer une déclaration écrite.

24 Heures après cette première déclaration, la préfecture donne un récépissé définitif, c'est-à-dire qu'on a le droit de faire tous les actes de candidature, on est tranquille. Pendant ces 24 heures, le préfet a téléphoné au ministère de l'Intérieur, qui a la liste de tous les candidats, et s'il voit que l'individu n'a fait que la déclaration de candidature, qui lui est communiquée, le préfet est autorisé à délivrer le récépissé définitif, en remplacement du récépissé

Source : BIU Cujas

provisoire, qui a été remis au moment du dépôt de la déclaration.

S'il y a plusieurs déclarations de candidature par le même candidat, c'est la première déclaration seule qui compte.

Quand doit être faite la déclaration de candidature? Le huitième, jour avant celui de l'élection. Au cas de ballotage, la loi du 2I Juillet I927, art. I4 § 2 déclare que les déclarations de candidature peuvent être faites jusqu'au mercredi à minuit, qui suit le premier tour. Il faut compter sept jours pleins qui s'écoulent entre le jour de la déclaration et celui de l'élection. Pendant le 8ème jour, dans les mairies, il y a quelqu'un, jusqu'à minuit, pour recevoir les déclarations de candidature, qui peuvent être reçues jusqu'à minuit.

Sanctions de l'obligation de faire une déclaration de candidature

On voit donc quelle est l'importance de la déclaration de candidature. Quelle est la sanction de cette obligation de déclaration ?

I° - Il y a des sanctions pénales, qui sont d'assez lourdes amendes: pour le candidat: une amende de I0.000 francs (en I889, c'étaient des francs Bonaparte, ces I0.000 frs représentaient environ 60 à 70 000 francs d'aujourd'hui), et pour tous les auxiliaires : afficheurs, distributeurs de bulletins, etc, des amendes de 5.000 francs; par conséquent, des amendes lourdes.

2° - Sanction administrative: l'administration peut saisir les bulletins et lacérer les affiches des candidats, qui n'ont pas fait déclaration de candidature, ou qui ont fait une déclaration irrégulière de candidature . Mais la sanction la plus importante, c'est:

3° - la sanction électorale. Voici en quoi elle consiste: les bulletins au nom du candidat, qui n'a pas fait déclaration de candidature, ne comptent pas, c'est comme s'ils étaient inexistants.

Voici l'élection de Clignancourt, 8 Décembre I889. Boulanger, condamné par la Haute Cour, n'a pas pu faire une déclaration de candidature: 7.8II voix; Joffrin, son concurrent: 5.500 voix. Joffrin est proclamé élu. Voilà le cas typique: les 7.8II bulletins au nom de Boulanger ne comptaient pas (c'est pourquoi on a, du côté de Montmartre, la place Joffrin). Ce monsieur mérite, en effet, de passer à l'histoire, puisqu'il a été élu député, alors qu'il avait la minorité des suffrages exprimés.

On dit: les bulletins au nom du général Boulanger n'étaient pas des suffrages exprimés. C'est une expression juridique, mais, en réalité, ils étaient

Source : BIU Cujas

bien exprimés, puisque la majorité des individus avait voté pour Boulanger. Aussi, cette décision n'a pas été acceptée sans débat par la Chambre, et Cluseret, qui était un homme d'extrême-gauche, un homme de la Commune, a été un peu révolté de voir Joffrin élu, alors qu'il avait la minorité des suffrages. Il avait proposé d'annuler en bloc l'élection de Clignancourt et que l'on recommençât; alors les électeurs prévenus que leur manifestation en faveur de Boulanger ne comptait pas, seraient peut-être revenus sur leur vote. C'était la vraie solution à prendre.

La règle, c'est donc que les candidats, qui n'ont pas fait de déclaration de candidature, ne peuvent pas faire compter leurs bulletins. C'est comme s'il n'y avait rien; et cela dès le premier tour, il n'y a pas de ballotage.

L'objet de cette loi de 1889, c'est l'interdiction de la multiplicité des candidatures. Les candidatures multiples étaient autrefois très courantes. Sous la Monarchie de Juillet, Emile de Girardin a été élu dans deux circonscriptions. C'était assez commode en ce temps-là, parce que les électeurs étaient très peu nombreux. On a indiqué que, sous la Restauration, il y avait des députés d'arrondissement et des députés des départements, qu'il y avait un collège de département , qui comprenait en tout et pour tout, 30 électeurs, c'est celui qui avait élu député le marquis de Cando. Dans ces conditions, le marquis n'avait qu'à donner un dîner, et il voyait tout son monde.

Sous le régime du suffrage universel, nous avons eu comme cas très typique de candidature multiple l'élection de l'assemblée nationale, au 8 Février 1871. M.Thiers avait été élu dans une trentaine de départements, Gambetta avait été élu dans 25 départements. Alors cette élection multiple désignait un personnage pour de hautes fonctions. C'est pour cela que Thiers, ayant réuni sur son nom environ 2 millions de suffrages pouvait dire: "Je suis indiqué".

On a regretté quelquefois que la loi de 1889 ait été aussi rigoureuse. Au lendemain de la loi, on disait qu'on pourrait permettre à quelqu'un de se présenter dans deux ou trois circonscriptions; mais avec les moeurs électorales d'aujourd'hui, ce serait une mesure tout à fait inopérante, inutile et sans intérêt.

Les morts sont-ils éligibles ?

On s'est demandé si les morts sont éligibles. C'est une formule de professeur,mais enfin, voici

Source : BIU Cujas

comment la question se pose: voilà des gens, qui ont fait déclaration de candidature (nous le supposons), puis ils meurent avant le jour des élections, personne ne peut se présenter, si le délai pour faire la déclaration de candidature est expiré. Alors on disait qu'il faut tout de même compter les voix, qui seront données au mort, puis on le proclamera élu, puis il y aura lieu à de nouvelles élections.

Par exemple, aux élections d'il y a cinq ans, M.Ossola est mort à la veille du scrutin, personne ne pouvait se présenter à sa place. Les électeurs lui ont tout de même donné 5.000 voix, alors qu'ils savaient parfaitement qu'il était mort, espérant qu'il y aurait lieu à d'autres élections; mais son concurrent a été élu, grâce à cette heureuse et fatale circonstance; mais il n'a pas été réélu aux élections dernières.

Les candidatures sont libres

En France, sauf l'obligation de la déclaration, les candidatures sont libres, et cela signifie que la candidature n'a pas besoin d'être sérieuse. Notamment, pour la moindre élection à Paris, pour une élection au Conseil municipal, il y a 25 candidatures . En quoi consiste alors la candidature? Ce sont des dépenses pour la Ville: il faut bâtir 25 panneaux; ces panneaux restent très souvent vides, mais ils sont attribués à un candidat. Quel est l'esprit de ces gens, qui se présentent dans ces conditions ? Ce sont des gens, qui disent "Je serai tout de même quelqu'un, puisque j'aurai été candidat et que j'aurai eu un panneau". C'est le sentiment le plus noble de ceux qui font ces actes-là, car, très souvent, on se fait donner un panneau pour en disposer comme d'une métairie, comme d'un fonds de terre: on va trouver les candidats sérieux et on leur dit: "Si vous voulez user de mon panneau, vous n'avez qu'à faire des affiches en votre honneur que je signerai"; ou bien "Cela vous ennuie peut-être de dire que tel individu a tué son père et sa mère.... mais si vous me donnez le prix, je le dirai sur mon panneau.. "

En Angleterre, les élections doivent être sérieuses. Il faut déposer, en effet, en même temps que sa déclaration de candidature, I50 livres, ce qui fait en ce moment-ci environ I5.000 francs, et si on n'obtient pas le 8 ème des suffrages exprimés, les I50 livres sont définitivement confisquées;si on a le I/8, les I50 livres sont rendues.

Source : BIU Cujas

TITRE DU PARLEMENTAIRE

Le titre du parlementaire

Quel est le titre du parlementaire, c'est-à-dire quel est l'acte juridique qui permet à un individu de se présenter comme ayant été élu sénateur ou député?

Lorsqu'il s'agit des élections municipales, le titre du conseiller municipal, c'est la décision du bureau de vote, composé du maire, des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés, lesquels élisent un secrétaire. Lorsqu'il s'agit d'un conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement, le titre, c'est la proclamation par le bureau électoral du chef-lieu de canton proclamant Un tel conseiller d'arrondissement ou conseiller général. Lorsqu'il s'agit d'un sénateur, le titre du sénateur c'est encore la proclamation par le bureau, comprenant le président du tribunal civil, assisté des deux électeurs sénatoriaux les plus jeunes et des deux électeurs sénatoriaux les plus âgés, se trouvant là à l'ouverture du scrutin, ces cinq élisant un secrétaire.

Lorsqu'il s'agit d'un député, quel va être le titre qui lui permettra de se rendre au Palais Bourbon? Quelle va être l'autorité qui va le proclamer élu ? On vote dans chaque commune de l'arrondissement, on vote dans chaque commune du département avec le scrutin de liste; à l'heure actuelle, on vote dans chaque commune du département: quelle est l'autorité, qui va proclamer Un Tel, ou Un Tel est élu?

La réponse est donnée, en principe, par le décret réglementaire du 2 Février 1852. On se rappelle ces deux décrets, qui ont été rendus par Louis Napoléon Bonaparte, à la période dictatoriale de la Constitution du 14 Janvier 1852. Bonaparte, autorisé par le plébiscite, au lendemain du coup d'Etat du 2 décembre 1851, fait la proclamation du 14 Janvier 1852 et, quelque temps après, il complète cette constitution, afin de permettre les élections au Corps Législatif, par deux décrets pris le même jour, le 2 février 1852, l'un qualifié décret organique, qui contient les conditions de l'électorat, et un autre, qualifié décret réglementaire, qui comprend le mécanisme du vote, le scrutin, et enfin beaucoup de choses, notamment cette question de la proclamation: art. 32: le titre du député est la proclamation, qui est faite du résultat de l'élection dans le chef-lieu du département, par la commission du recensement.

Source : BIU Cujas

La commission de recensement

Recenser, cela veut dire compter. La commission de recensement est chargée de compter. D'après le décret réglementaire du 2 février 1852, elle était composée de trois conseillers généraux nommés par le préfet, désignant eux-mêmes leur président. Mais la composition et la procédure de la commission de recensement ont été modifiées par des lois du 9 Juillet 1913 et du 12 Juillet 1917.

D'abord la commission de recensement comprend cinq membres. On se demande pourquoi on en a augmenté le nombre, trois suffisant à compter, c'est-à-dire additionnant les résultats de l'élection dans les diverses communes, d'autant que les employés de préfecture sont là pour faire les additions. Pourquoi cinq ? Il faut avoir assisté à une délibération de cette commission de recensement: ils se réunissent le mercredi à cinq, ils sont convoqués à neuf heures du matin, ils arrivent à 11 heures, à midi, ils s'envont déjeûner puis ils ne reviennent plus.

Comment sont recrutés ces cinq membres ? D'après le système de 1852, les conseillers généraux, qui faisaient partie de la commission de recensement, étaient nommés par le préfet. On comprend pourquoi. Le régime du Second Empire, il ne faut pas l'oublier, a maintenu pendant toute sa durée le suffrage universel le plus complet, le plus universel, tel qu'il est aujourd'hui.

Par conséquent, pour se maintenir, il fallait que le régime domestiquât le suffrage universel et maniât la pâte électorale. Le préfet choisissait les 3 conseillers généraux les plus capables de falsifier une addition, de déclarer valable un bulletin, qui était nul, ou nul un bulletin qui était déclaré valable. Voilà tout le système.

De sorte que, dans une pensée de sincérité, la loi du 9 Juillet 1913 a décidé que les quatre conseillers généraux qui feraient partie de la commission de recensement seraient les plus anciens. Seulement, on désigne d'abord les quatre plus âgés, mais si ceux-ci disent qu'ils ne peuvent pas venir, on prend les quatre suivants, et ainsi de suite.

En outre, la loi du 9 Juillet 1913 a donné à cette commission la présidence du président du tribunal civil. On voit le rôle électoral que joue le président du tribunal civil: il préside le collège électoral du Sénat, il préside la commission de recensement. Il est, en principe, le personnage qui veille à la sincérité des opérations électorales.

Quand siège la commission de recensement? D'après le décret de 1852, c'était le jeudi; maintenant,

Source : BIU Cujas

perfectionnement des moyens de communication et de transport, nous avons avancé au mercredi suivant le jour de l'élection.

Ses attributions

Quelles sont les attributions de la commission de recensement? La commission de recensement n'est pas juge de la validité de l'élection, la commission de recensement a un rôle très limité, qui est d'additionner les résultats des procès-verbaux des communes: dans telle commune, il y a eu 9I, ici IOI, ici I02, nous additionnons, et c'est tout.

Seulement, la commission de recensement peut provisoirement prendre une décision sur la validité des bulletins: est-ce que ce bulletin est nul ? Est-ce qu'il n'est pas nul ?

Ici, il faut bien se rendre compte de l'importance des règles du mécanisme qu'impose la loi: les bulletins douteux doivent être joints au procès-verbal, et sous enveloppe fermée, le procès-verbal et les bulletins douteux sont envoyés à la Préfecture. Seulement, dans une quantité de communes, il arrive qu'on n'a pas de grande enveloppe, et la plupart des procès-verbaux des communes sont simplement reliés avec de vieux morceaux de papier en croix; puis, tout cela va à la Préfecture, aujourd'hui, jusqu'au mercredi, autrefois jusqu'au jeudi.

Qu'est-ce qui se passe? Les employés de la Préfecture font autre chose que de l'administration. Il y a un bulletin contesté, on enlève dans ce procès-verbal, le bulletin contesté, on en met un bon, s'il s'agit d'un ami, s'il s'agit d'un adversaire, le bulletin est contesté, nous allons y faire une tache d'encre, ou y mettre une marque quelconque... disons que cela se passait sous le Second Empire; à ce moment, le dépôt des procès-verbaux dans les bureaux de la Préfecture avait une très grande importance.

La commission de recensement tient une séance publique, dont il doit être tenu procès-verbal. Si elle ne statue pas, c'est la Chambre, qui proclamera, qui donnera son titre au député, car il y a des commissions qui refusent de statuer. C'est arrivé en I928 dans l'Ariège: trente maires avaient retenu les procès-verbaux, ils n'étaient pas sûrs que leur candidat allait triompher, alors ils avaient cru malin de retenir les procès-verbaux, de ne pas les renvoyer à la commission de recensement. Le 2 Juillet I928, c'est la Chambre qui a proclamé le député élu.

A Saint Denis, la commission de recensement, non plus, n'avait pas statué, sur le rapport de M.Louis Rolland, le 6 Juillet I928, la Chambre a fait une opération assez mystérieuse, qui a consisté en ceci:

Source : BIU Cujas

I° - Est proclamé élu M.Clamamus;

2° - L'élection de M. Clamamus est annulée, par conséquent on reviendra devant les électeurs, car c'est chaque Chambre, qui est juge de l'élection de ses membres, art. IO de la loi du I6 Juillet I875.

Le contentieux des élections

Il faut voir dans l'ensemble quel est le contentieux des élections. Aujourd'hui, depuis I934, toutes les élections administratives sont de la compétence du conseil de préfecture, avec appel au Conseil d'Etat. Par conséquent, c'est un juge administratif, qui est juge des élections. Au contraire, pour les Chambres, c'est chaque Chambre, le Sénat pour les Sénateurs, la Chambre pour les Députés, qui est juge des élections. Sauf dans la constitution de l'an VIII, c'est en France une tradition constante: c'est la Chambre, qui est juge de l'élection de ses membres.

Pourquoi cette attribution judiciaire à une assemblée parlementaire? On dit tout d'abord qu'il s'agit d'assurer l'indépendance du pouvoir législatif à l'égard du pouvoir judiciaire. On le dit; cela n'a aucune espèce d'importance.

On dit, en second lieu, que la souveraineté parlementaire exige que chaque Chambre juge l'élection de ses membres. En réalité, il y a une entorse à la logique: il s'agit de statuer sur un cas particulier; d'après les principes de la loi; or, l'application de la loi sur les cas particuliers, c'est de l'essence du pouvoir judiciaire. Et en second lieu, il faut dire que le jugement des élections par les Chambres n'est pas justifié par des considérations pratiques.

Il y a d'ailleurs une tendance nouvelle, très nette. La Chambre des Communes s'est décidée elle-même à se dépouiller de la vérification des pouvoirs, c'est une juridiction, la Cour du Ban du Roi, qui statue sur la validité de l'élection. La Constitution de Weimar, aujourd'hui défunte, donnait à l'autorité judiciaire le droit de statuer sur la vérification des pouvoirs, et la constitution polonaise prend une décision analogue.

Procédure de la vérification des pouvoirs

Remarquez l'inconvénient de cette opération, qu'on appelle la vérification des pouvoirs, opération, qui intervient quand les passions électorales ne sont pas encore refroidies; par conséquent, la vérification des pouvoirs se fait dans le feu de la lutte électorale. Aussi, il en résulte souvent que la vérification des pouvoirs est analogue à un ballotage dans un cercle: on admet ceux qui plaisent, on rejette ceux qui ne plaisent pas, les amitiés personnelles ou politiques l'emportent.

Source : BIU Cujas

D'autre part, la procédure ne présente aucune garantie. Il n'y a pas, dans la matière parlementaire, de procédure stricte comme nous l'aurions devant un tribunal. Par exemple, il n'y a pas de dossier coté et paraphé, c'est-à-dire les pièces étant numérotées avec l'impossibilité d'enlever une pièce sans que le dossier paraisse mutilé. On voit, dans des opérations de vérification électorale, une pièce enlevée dans le dossier, parce que le député qui l'a déposée vient la retirer, parce qu'il s'est considéré maladroit en déposant telle pièce; on voit le rapporteur mettant des pièces, puis les enlevant, etc etc.

Donc, aucune constitution en ce qui concerne le dossier. Puis l'abstention, l'absentéisme aux débats est quelque chose de tout à fait extraordinaire. Dans un rapport du 3 Juillet 1924, M.Maupoil avait remarqué qu'à la réunion du bureau, les cinq membres de la commission, les cinq membres chargés spécialement de vérifier l'élection dans l'Aisne, étaient tous absents. Ils avaient été chargés d'étudier cette élection pour le bureau, le bureau se réunit et les cinq membres chargés d'étudier cette élection sont absents.

Puis, celui qui n'a pas été proclamé n'a aucun moyen de faire entendre sa voix. Si les choses se passaient devant une juridiction, voilà un individu qui se plaint: "On m'a volé mon élection, j'ai un avocat, j'ai un avoué, je vais devant le juge, et je m'explique".

A la Chambre, un individu n'a pas été proclamé, un autre a été proclamé, celui auquel on a volé l'élection n'est pas là, celui qui a été élu est là; celui qui n'a pas été élu ne peut pas envoyer une protestation au président de la Chambre, avec certitude que sa protestation sera lue. C'est un système archaïque.

Absence du gouvernement

Dans cette matière, le rôle du gouvernement est nul. Il s'agit de la souveraineté parlementaire, il s'agit, d'autre part, d'un acte judiciaire, par conséquent le gouvernement est absent.

Lorsque la Chambre statue sur une vérification des pouvoirs, il ne doit y avoir aucun ministre au banc des ministres. C'est une opération judiciaire et le gouvernement ne peut pas faire entendre sa voix.

Toutefois, grosse exception, le I4 Novembre I929, lorsqu'il s'est agi de valider les pouvoirs du sénateur Pfleger, Sénateur alsacien, qui avait été élu contre l'économiste, l'abbé Hoegy. Là, il y a eu une

Source : BIU Cujas

espèce de séance nationale, dans laquelle M.Tardieu Président du Conseil a dit sa sympathie pour Pfleger et a dit les périls qu'il y aurait à faire entrer Hoegy dans la seconde Chambre française.

Nous trouvons une des premières règles de la procédure en matière de vérification des pouvoirs :

1° - Le gouvernement est absent.

Vote individuel

2° - Le vote est individuel, et par conséquent, il n'y a pas d'explication de vote au nom d'un parti, parce que la décision est une décision judiciaire, relevant exclusivement de la conscience individuelle.

Liberté de la plainte

3° - C'est une opération judiciaire, dont les plaintes ne peuvent pas donner lieu à des réclamations. Ceux qui dénoncent ne peuvent pas être poursuivis pour diffamation, ils aident simplement l'administration de la justice.

Liberté des témoignages

4° - Les témoins sont assimilés aux témoins en justice; ils sont soumis au serment, ils sont obligés de témoigner et ils ne peuvent pas être poursuivis pour diffamation, à raison de leur déposition, si cette déposition est sincère.

Voilà donc comment s'appliquent à la vérification des pouvoirs, les règles ordinaires de la procédure judiciaire. Cependant, il y a des exceptions à ces règles: notamment le vote est public, c'est-à-dire que l'on vote; si le scrutin est demandé, il a lieu par scrutin public, à la tribune, chaque député déposant lui-même son bulletin, défilant à la tribune, ne pouvant, par conséquent, voter qu'une fois, et les absents ne pouvant pas voter par l'intermédiaire des présents.

Donc le vote est public, alors que dans notre conception française de la délibération judiciaire, le vote dans les juridictions est secret. Il y a cinq conseillers à la Cour d'Appel. Nous ne savons pas comment ils ont voté, trois d'un côté, et deux de l'autre, il suffit qu'il y en ait trois d'un côté pour que la décision soit censée émaner des cinq. De même, dans un tribunal il y a trois membres, la décision émane des trois et les trois signent, même celui qui était opposé au sens dans lequel a été prise la décision. Voilà notre conception.

Au contraire, dans la conception anglo-américaine, qui triomphe notamment à la Cour de Justice de La Haye, chaque juge fait connaître son opinion; on sait dans quel sens chaque juge s'est prononcé, et même il peut motiver publiquement sa décision.

C'est ainsi que, dans l'affaire du "Lotus", lorsqu'on est allé devant la Cour de Justice de La Haye, la France a été condamnée à la majorité d'une voix,

Source : BIU Cujas

Il y a toujours lieu à vérification des pouvoirs

qui était celle du délégué suisse, particulièrement compétent pour statuer dans cette affaire relative au naufrage d'un bateau (Le Lotus) en pleine mer.

Voilà donc la publicité du vote.

2° - Une juridiction ne statue que si elle est saisie. Au contraire, il doit toujours y avoir vérification des pouvoirs. Même s'il n'y a pas de réclamation; c'est plus vite fait évidemment, c'est une simple formalité: le président lit les conclusions du rapport, puis on lève vaguement la main et le député est admis.

On doit faire statuer, même en cas de démission; on ne peut pas échapper par la démission au jugement de l'élection. On comprend quelle est la portée de cette règle; voilà un candidat qui s'est fait élire par des manoeuvres critiquables, par la corruption notamment; il veut donner sa démission. Non, il faut qu'on statue sur l'élection et qu'on l'annule. Il faut statuer, même en cas de mort du candidat, parce que c'est l'élection elle-même, qui est jugée, ce n'est pas le candidat. Le siège n'est pas vacant par la mort, mais par l'annulation de l'élection.

Cette règle a été appliquée au I6 Mars I860 par le Corps Législatif du Second Empire; mais en I9I9, elle n'a pas été appliquée à un député, qui s'appelait Vernier, qui avait été élu dans le Nord, sur la liste de M.Loucheur et de l' abbé Lemire. C'était un soldat, qui avait fait une guerre magnifique, il avait toutes sortes de palmes à sa croix de guerre, mais on ne l'avait pas vu pendant la campagne électorale. C'est là qu'apparaît l'inconvénient du scrutin de liste: la tête remorque le reste. Or, quand il s'agit de réunir la Chambre, on s'est aperçu que ce Vernier était en prison pour escroquerie. On ne l'a pas proclamé, on n'a pas vérifié son élection, on n'a pas dit que ce héros de guerre, était un escroc; on le dit maintenant, parce que ce sont des évènements qui sont entrés dans l'histoire. Vernier a envoyé sa démission.

Résultats de la vérification des pouvoirs. I°-Gouvernement

Quels sont les résultats de cette opération de vérification des pouvoirs? Il peut y avoir une décision provisoire, qui est l'enquête . Le député soumis à enquête est dit ajourné. Il a une situation pire que celle du député , dont les pouvoirs n'ont pas encore été vérifiés. Celui dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés est simplement privé du droit d' initiative; il peut parler, il peut voter. Au contraire, le député ajourné est privé du droit de vote. L'enquête est faite par une commission, et à cette commis -

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

sion, le député enquêté peut se faire représenter par un collègue.

Annulation ou validation

2° - Il peut y avoir des décisions définitives, qui sont l'annulation, la validation et la proclamation d'un autre.

Annulation; il est apparu des circonstances, qui font que l'élection doit être annulée. Il y a lieu à une nouvelle élection, et l'annulé peut être de nouveau candidat. Au contraire, celui dont l'élection est annulée pour manoeuvres de corruption ne peut pas être candidat pendant deux ans.

Il peut être validé, et il doit être validé, même s'il a commis des actes répréhensibles, si ces actes répréhensibles n'ont pas changé le résultat de l'élection. Voilà, par exemple, un député, qui a payé à boire à dix individus, un jour, il a eu tort, surtout s'il appartient à un certain côté de la Chambre. Mais il a eu mille voix de majorité. La Chambre doit dire:" Vous avez eu tort de payer à boire, mais ce tort n'a pas modifié le résultat de l'élection, vous auriez été élu quand même, par conséquent, nous vous déclarons élu". Voilà la règle.

Il faut valider, même si le candidat paraît indigne, la Chambre n'est pas un jury d'honneur, parce qu'on entrerait dans des voies extrêmement dangereuses. Cependant, à des périodes de luttes politiques, cette considération d'indignité a suffi pour motiver des invalidations.

Daniel Wilson, gendre du Président Grévy, avait ouvert magasin de décorations à l'Elysée, où il habitait avec son beau-père. Il avait des procédée extrêmement curieux. C'était un homme très riche, propriétaire du château de Chenonceaux, et déjà, il s'était présenté, sous le Second Empire, au Corps Législatif. Alors, pendant la campagne électorale, il avait racheté les droits sur les ponts à péage et, dans son château de Chenonceaux, il avait mis un ballon captif, dans lequel on faisait monter les électeurs. Ce Wilson devint gendre du président Grévy, député d'Indre et Loire et il avait un journal, qui s'appelait "La Petite France". Sous couleur de souscriptions à ce journal, il faisait le commerce de décorations, il y avait même un tarif pour être décoré tout de suite, ou pour être décoré seulement dans six mois ou dans un an.

Wilson fut condamné par le tribunal de première instance, et acquitté par la Cour d'appel. La Cour d'appel rendit un de ces jugements, comme on en voit dans Courteline. Elle flétrit Wilson: Considérant que Wilson a commis un acte abominable, que c'est

Source : BIU Cujas

honteux, que c'est d'autant plus regrettable qu'on risque de compromettre le régime.... Mais considérant que l'acte de Wilson n'était pas prévu par la loi, il ne pouvait pas être puni. - Wilson a été réélu triomphalement par ses électeurs de Loches.
Les choses, qui peuvent impressionner le corps électoral dans cet ordre d'idées, sont extrêmement rares. Wilson revint à la Chambre. La Chambre l'invalida pour indignité. Il retourne devant ses électeurs de Loches; il est réélu de plus en plus triomphalement. Il revient à la Chambre. Alexandre Millerand propose de suspendre la séance pendant une demi heure. Tous les députés sortent, Wilson reste à son banc. Les députés reviennent, Wilson est toujours à son banc, il a refusé de s'en aller; il a été invalidé, il a été réélu, il a été invalidé; si bien qu'à la fin, c'est lui qui s'est fatigué de ce métier et qui est parti en faisant claquer les portes. Mais le parlement n'avait pas le droit de juger Wilson, il ne pouvait qu'invalider l'élection, et l'élection était régulière.

Donc, la Chambre n'est pas juge de l'indignité. On a rappelé aussi l'élection de Grégoire, sous la Restauration; la Chambre des députés proclama l'indignité de Grégoire et l'exclut pour indignité, alors qu'elle aurait pu l'exclure comme non domicilié dans le département de l'Isère.

Proclamation d'un autre

Et voici la dernière décision définitive que peut prendre la Chambre statuant sur la vérification des pouvoirs: proclamer un autre que celui qui a été proclamé par la commission de recensement ou par le bureau des élections sénatoriales. Ceci n'est possible que s'il y a eu une erreur matérielle de calcul: par conséquent, ceci n'est possible qu'avec une motivation arithmétique: "Vous avez oublié trois bulletins", ou bien "ces bulletins, que vous avez déclarés nuls, étaient valables".

C'est ce qui est arrivé pour les élections de la Haute Garonne, quand M. Constans a été réélu sénateur de la Haute Garonne. Voici ce qui s'était produit. Au second tour de scrutin, il manquait à M. Constans un suffrage pour être proclamé, c'est-à-dire qu'il avait la moitié, et il lui fallait la moitié plus un, au second tour de scrutin, pour être déclaré élu, cela parce qu'il y avait un bulletin au nom de M.Constans qui, paraît-il, portait la marque de l'ongle du pouce. On avait déclaré que c'était un bulletin marqué et on ne l'avait pas compté à Constans. On avait procédé à un troisième tour de scrutin et, à ce troisième tour, Constans n'avait pas été réélu. On a fait venir au Sénat ce bulletin contesté, portant

Source : BIU Cujas

cette vague marque, et le Sénat déclara que ce bulletin était bon, et par conséquent proclama élu, au second tour, M. Constans.

Pour les élections du Puy de Dôme, on a essayé, tout récemment de faire proclamer élu un autre candidat que celui qui avait été élu, en essayant de faire jouer les sympathies personnelles, alors qu'il n'y avait pas du tout de considérations arithmétiques. Mais cette tentative, cependant faite par un député connu, a été repoussée avec pertes.

Cette vérification des pouvoirs n'est pas très recommandable; elle ne donne pas lieu à des scandales formidables, mais on y statue conformément à ses amitiés personnelles. On ne voit jamais invalider un membre de la majorité, et c'est la condamnation même du système. On pourrait charger la Cour de Cassation - pas le Conseil d'Etat, qui est une assemblée composée d'anciens préfets, - mais, si nous chargions par exemple, le Premier Président et les présidents de la chambre à la Cour de cassation et les trois conseillers les plus anciens de statuer sur la validité d'une élection, nous pourrions arriver à une décision tout à fait satisfaisante.

Durée du mandat législatif

Durée du mandat législatif.

Quelle est la durée du mandat législatif? On fait tout d'abord remarquer que la durée du mandat législatif est fixée par une loi ordinaire et non pas par une loi constitutionnelle. Par conséquent, la chambre des députés au Palais Bourbon, le Sénat au Palais du Luxembourg, pourraient parfaitement décider que les députés seront élus pour six ans et que les sénateurs seront élus pour douze ans, car la grosse objection à la prolongation du mandat parlementaire, qui a été votée par la chambre, c'est que cela ne laisse pas assez de différence avec le Sénat. Il paraît que les sénateurs auraient dit: " Nous voulons bien vous donner six ans, mais il faut que vous nous en donniez douze. " Donc, c'est une loi ordinaire, ce n'est pas une loi constitutionnelle.

La durée du mandat législatif est le temps pour lequel une personne élue doit demeurer normalement en fonctions. Pour la Chambre des députés, c'est quatre ans; pour le Sénat, c'est neuf ans.

Quelles sont les préoccupations, qui doivent dominer la réglementation de ces délais?

I° - Il y a des idées, qui exigent que le délai soit assez long. Le mandat doit être assez long pour que l'élu ait le temps d'apprendre son métier, de

Source : BIU Cujas

connaître les questions, notamment, car il ne faut pas se faire d'illusions, personne, en arrivant au parlement, n'est prêt à bien remplir son rôle; on ne connaît les questions que quand on les a personnellement maniées, quand on y a été personnellement mêlé. Par conséquent, il y a toujours un apprentissage à faire.

2° - Ce délai doit être assez long pour que l'assemblée ait le temps d'accomplir une oeuvre. Il faut méditer sur cette pensée de M. Thiers: M. Thiers disait: Michelet restera un écrivain, mais il ne sera jamais un historien, parce qu'il ignore combien il faut de volonté, d'énergie et de persévérance pour qu'un caillou soit mis à sa place. C'est vrai: la vie publique, même dans ses manifestations les plus modestes, à l'arrondissement ou à la commune, est hérissée de difficultés. Si vous voulez faire l'électrification de la commune, vous ne la ferez pas en quatre ans; si vous arrivez rien n'étant fait, et que vous vouliez faire l'électrification, vous l'entreprendrez, mais elle ne sera pas faite dans les quatre ans. Une adduction d'eau pour une commune demande vingt ans d'efforts. En quatre ans, on n'a le temps de rien faire; on a seulement le temps de faire beaucoup de mal, parce que détruire est facile.

3° - Il faut que le délai soit assez long pour que les parlementaires puissent agir pendant quelque temps, sans penser à la réélection immédiate.

Enfin, il faut que le mandat de la Chambre haute soit plus long que celui de la Chambre basse . Mais, par contre, il faut que le mandat soit assez court pour que l'élu n'oublie pas la volonté populaire. Il faut que le mandat soit assez court pour que le parlementaire représente effectivement le pays et l'évolution des opinions du pays, surtout lorsqu'il s'agit de la chambre populaire. S'il s'agit de la Chambre haute, les considérations sont différentes.

Par conséquent, deux conceptions se heurtent: la préoccupation, d'une part, du bon exercice du mandat, et d'autre part, la préoccupation de la représentation effective et du respect des règles de la démocratie.

Les régimes conservateurs attachent plus d'importance au souci de la technicité, et les régimes démocratiques, au contraire, font prédominer l'idée de la subordination de l'élu au corps électoral. Par exemple, le summum de la démocratie c'est le 24 Juin 1793, la constitution montagnarde, qui décide que les députés sont élus pour un an, c'est la durée la plus courte que l'on ait connue; mais la

Source : BIU Cujas

constitution du 24 Juin I793 n'a jamais été mise en oeuvre. Au contraire , le summum de la réaction, c'est I824, avec M. de Villèle, comme président du conseil: il fait voter la loi dite loi de Villèle, ou de septennalité: la Chambre des députés qui était en fonctions pour 5 ans et renouvelable chaque année par 5ème, sera désormais renouvelée intégralement et nommée pour 7 ans.

Chose extraordinaire, les députés qui étaient en fonctions au moment de cette loi, qui avaient 1, 2, 3, 4 ou 4 ans I/2 à faire encore, se sont trouvés investis d'un mandat de 7 ans sans nouvelle réélection.

Le Second Empire, période également de réaction, 6 ans; au contraire, la charte, période relativement modérée: 5 ans; la Constitution de I875: 4 ans, les députés sont élus pour 4 ans. Voilà la durée normale du mandat législatif, mais il y a des modifications exceptionnelles à la durée de ce mandat.

Modifications exceptionnelles à la durée du mandat

D'abord dans le sens du prolongement: les députés ont été élus pour 4 ans, et ils déclarent, une fois qu'ils sont en place, qu'ils seront élus pour 6 ans. Nous avons, comme on vient de l'indiquer, cet exemple de la loi de Villèle ou de septennalité. Mais il faut bien remarquer que ce prolongement est une sorte d'abus de confiance à l'égard du corps électoral. Je me présente à vous pour que vous me donniez un mandat de 4 ans, puis une fois que je suis là, je déclare que j'y suis pour 8 ans ou pour I0 ans. C'est une violation de la parole donnée.

Aussi admet-on que cette prolongation n'est acceptable qu'en cas de crise et, s'il est impossible de procéder à des élections. C'est le cas typique de la guerre: les députés élus en I9I4 sont restés en fonctions jusqu'en I9I9, c'étaient des prorogés.

La mort.

Ce qui est plus fréquent, c'est le raccourcissement du mandat législatif. Evidemment, on est obligé de dire qu'une des causes du raccourcissement du mandat normal, c'est la mort; il n'y a rien à dire, sinon que si le personnage a la chance de mourir au cours de son mandat, il est enterré aux frais de la Chambre, que sa veuve et ses enfants mineurs reçoivent une pension, etc..

La démission

Autre cause : la démission: d'abord est-ce qu'un député peut démissionner?En Angleterre, il est admis qu'un député ne peut pas démissionner. Vous avez demandé le mandat,on vous a donné le mandat,il y a un contrat,on verra au prochain renouvellement,vous ne pouvez pas vous affranchir de vos obligations.Mais les Anglais ont trouvé un moyen de sortir de cette situation en

Source : BIU Cujas

apparence inextricable: les Anglais ont conservé dans leurs archives, à titre purement théorique, d'anciennes fonctions féodales, qui ne correspondent plus à rien, auxquelles n'est attaché, bien entendu, aucune espèce de traitement et dont on peut démissionner. Par exemple, le roi nomme un député gardien d'un de ses châteaux en Ecosse. Ce château est un vieux pan de mur au haut d'une colline, qui fait très bien dans le paysage romantique. Le député est nommé gardien de ce mur. Comme les fonctions de membre de la Chambre des Communes sont incompatibles avec une fonction royale, le député se trouve déchu de son mandat législatif, et aussitôt qu'il a été nommé gardien du château, il donne sa démission et la fonction est toujours là pour un autre député, qui voudrait sortir de la Chambre des Communes. C'est un peu dérisoire, mais les Anglais aiment ce cérémonial archaïque.

Personne, en principe, investi d'un mandat législatif, n'a le droit d'imposer sa démission; un fonctionnaire ne peut pas donner sa démission; la démission doit être, en principe, acceptée. On comprend pourquoi nous avons eu, au cours des derniers fâcheux incidents, un personnage de la police, qui voyait qu'il allait être révoqué, il donne sa démission, on dit: "Non, votre démission est irrecevable, vous serez révoqué." On ne peut pas échapper par la démission, à la flétrissure, qui résulte de la révocation.

Il y a une exception, qu'on étudiera en Droit administratif, au sujet de la démission des maires et adjoints. Jusqu'en 1908, les maires et adjoints ne pouvaient pas donner leur démission. Il fallait que la démission soit acceptée. Il en est résulté qu'au moment des troubles viticoles, dans le Midi, il y a des maires, qui avaient donné leur démission: la démission avait été refusée, de sorte qu'ils étaient toujours en fonctions, mais refusaient d'exécuter ces fonctions. On ne pouvait plus se marier, on pouvait bien naître et mourir, mais ces deux actes n'étaient pas enregistrés.

Il y a heureusement dans la loi le moyen de sortir de cette situation: lorsqu'il s'agit d'une fonction obligatoire pour le maire, le préfet et le sous-préfet peuvent toujours se substituer au magistrat municipal; de sorte que c'étaient les préfets et sous-préfets, qui mariaient. Mais il y avait là une situation fâcheuse. Si le préfet accepte la démission du maire, cela va bien; si le préfet refuse, le maire peut, au bout d'un mois, donner une nouvelle

Source : BIU Cujas

démission, qui le décharge de ses fonctions.

En ce qui concerne les parlementaires, nous n'avons aucune règle, ni dans les lois constitutionnelles, ni dans les lois organiques. La démission est donnée, la Chambre ne l'accepte pas, la Chambre donne acte de la démission, qui sera notifiée au Ministre de l'Intérieur.

Toutefois, d'après une doctrine très ferme, mais qui n'est pas suivie avec la même fermeté par la pratique, un député ne peut pas échapper par la démission à la flétrissure, qui résulte de l'invalidation de l'élection.

Voilà donc deux motifs de raccourcissement du mandat: la mort, la démission.

L'acceptation d'une fonction publique incompatible avec le mandat

3° - L'acceptation d'une fonction publique, incompatible avec le mandat. D'après la loi de 1875, loi organique sur l'élection des députés, l'acceptation de toute fonction, même compatible, faisait perdre le mandat législatif. D'une loi de 1928 sur le cumul du mandat législatif et d'autres occupations, l'Administration et les bureaux des Chambres ont fait sortir une interprétation tout à fait abracadabrante: il n'y a plus pratiquement maintenant d'incompatibilités.

Un fonctionnaire des contributions directes est élu député, et, au bout de trois ans, il sera nommé Trésorier payeur général; ou un facteur rural est élu député, au bout de 2 ou 3 ans, il sera Inspecteur des postes! Cela n'existait pas autrefois; il y avait une certaine vergogne: quand on était député, on ne voulait pas profiter de la situation pour avancer; au contraire, il y en avait, qui mettaient leur amour propre à ne pas avancer. Mais actuellement, nous marchons vers le régime de certaines républiques, de certaines parties du monde, où un député entrant à la Chambre, comme soldat, au bout de quelques jours est général: on avance, mais au choix!

En France, si le fonctionnaire des contributions directes, qui a été nommé trésorier payeur général est battu:

1) - Il prend sa place de trésorier payeur général et, 2) - Il touche sa retraite de 40.000 francs. On voit le suprême dédain qu'il peut avoir pour le corps électoral.

Le mandat de Sénateur ne peut se cumuler avec celui de député

Egalement, il y a la question de la perte du mandat de député, par l'élection du sénateur. On ne peut pas être à la fois député et sénateur. Ce n'est écrit nulle part, seulement, précisément, pendant longtemps, on a considéré qu'il y avait des choses qui n'avaient pas besoin d'être écrites.

Source : BIU Cujas

Il y a quelques années, lorsqu'il s'agissait de voter sur la réforme électorale de I927, une quantité de députés se firent élire sénateurs au mois de janvier, et ils décidèrent de rester amphibies, de ne pas choisir entre la Chambre et le Sénat. Ils ne donnaient pas leur démission de députés, ils venaient aux séances de la Chambre, ils votaient contre la représentation proportionnelle et pour le scrutin uninominal, car c'était là l'objet de leur attitude, puis ils allaient au Sénat, on ne pense pas qu'ils votaient, mais ils avaient la double prérogative d'être députés et sénateurs. C'est dans ces conditions qu'a été votée la loi de I927, qui décide que l'option doit être faite dans les huit jours qui suivent la validation comme sénateur.

Enfin, la déchéance du mandat législatif. La déchéance est possible, mais elle doit être difficile; elle ne peut avoir lieu que pour des causes déterminées, elle doit être facilement constatée et elle doit être obligatoirement déclarée, lorsque les circonstances se présentent pour la déchéance.

D'abord, elle est possible. Cela est contesté. On a dit: Voilà le peuple souverain, le peuple infaillible, qui a donné mandat à un personnage pour le représenter, et vous allez contre la volonté de ce peuple souverain. On comprend l'objection, mais on voit aussi que, si un député a assassiné quelqu'un pour le dépouiller de son argent, on ne peut pas non plus le laisser siéger dans l'assemblée législative. Donc, le bon sens va ici contre tous les raisonnements et contre toutes les arguties.

La déchéance doit être possible, mais elle doit être difficile; Il ne faut pas qu'une Chambre puisse prononcer à volonté la déchéance d'un de ses membres. Il faut aussi qu'il y ait des motifs déterminés, et qu'elle soit prononcée par des autorités présentant certaines garanties. Il y a des pays où la déchéance est prononcée par les autorités judiciaires, mais la tradition française est que la déchéance est prononcée par l'assemblée elle-même.

Pour des cas déterminés, pas pour des motifs vagues, comme l'indignité, Il faut qu'il y ait un acte, un fait précis, sur lequel on puisse se fonder. Cette règlementation, nous la trouvons dans le décret organique du 2 Février I852. On voit comme on revient souvent à ce texte, que le Prince-Président a pris le 2 février I852, le décret prganique, qui contient des règles de droit et le décret règlementaire, qui

Source : BIU Cujas
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

organise le scrutin: "Sera déchu de la qualité de membre de la Chambre, tout député qui, pendant la durée de son mandat, aura été frappé d'une condamnation emportant le droit d'être élu. La déchéance sera prononcée par le corps législatif, sur le vu des pièces justificatives."

Voilà un excellent texte: la déchéance ne peut être prononcée que s'il y a eu contre le député une condamnation, qui lui enlève l'électorat; n'ayant plus l'électorat il n'est plus éligible. La déchéance doit être prononcée, elle ne résulte pas directement de la condamnation privant de l'électorat, et elle ne peut être prononcée que pour une condamnation.

Mais, d'autre part, on a remarqué cette expression du décret de 1852: "sur le vu des pièces justificatives". Par conséquent, la Chambre doit être saisie par le Ministre de la Justice, qui lui représente les pièces justificatives. C'est la condamnation.

Au sujet de la condamnation, il n'y a pas à discuter. Du moment que le Ministre de la Justice présente à la Chambre la condamnation privant de l'électorat, la Chambre est obligée de prononcer la déchéance. Si la Chambre ne prononce pas la déchéance, le député reste pratiquement en fonctions, mais comme on l'a indiqué à plusieurs reprises, lorsqu'on est arrivé à un certain degré dans l'organisation judiciaire, il faut compter, pour appliquer les règles du droit, exclusivement sur la conscience de ceux qui sont chargés de faire règner le droit. Si la Cour de Cassation se plaît à violer la loi, la loi sera violée. Si la Chambre veut violer le principe, veut s'insurger contre les lois, que peut-on faire? Mais il n'en reste pas moins que les juristes disent que la Chambre a l'obligation de prononcer la déchéance d'un député, qui a été privé de l'électorat.

Cette idée a été discutée à certaines reprises, notamment par Clémenceau au sujet de Blanqui. Blanqui était inéligible; Clemenceau a dit à la Chambre: "Vous êtes juges, du moment que vous êtes juges, vous êtes libres." Mais ce n'est pas un raisonnement de juriste. Au contraire, nous disons que, du moment que la Chambre est une autorité judiciaire, elle est obligée d'appliquer la loi, et cela, quel que soit le crime qui ait été commis.

Et ici, nous avons eu, il y a quelques années, un débat extrêmement intéressant au sujet de l'élection de Ricklin et Rossé, députés autonomistes d'Alsace. Ils avaient été condamnés par la Cour d'Assises de Colmar pour leurs menées autonomistes. Or, toute condamnation pour crime, prive du droit électoral:

Source : BIU Cujas

donc toute condamnation pour crime empêche d'être élu. C'était une situation extrêmement difficile, parce que, tout de même la majorité de leur corps électoral les avait élus, et parce qu'ils étaient autonomistes. A la Chambre, on les déclara déchus, à raison du crime d'autonomisme. Il y avait un moyen d'en sortir, c'était de les amnistier; on ne l'a pas fait, et ils ont été proclamés déchus.

La condamnation avec sursis entraîne la déchéance du mandat législatif. Lorsqu'il s'agit d'un délinquant primaire, d'un individu, qui apparaît pour la première fois devant le Tribunal, le tribunal prononce une condamnation, mais le président dit paternellement à l'individu: "Vous êtes condamné à six mois de prison, mais vous ne les ferez pas, à condition que vous ne subissiez pas une autre condamnation dans le délai de cinq ans." S'il y a une autre condamnation dans le délai de cinq ans, on fait, non seulement la nouvelle condamnation, mais encore la première, qui a été prononcée. La loi de sursis dispense de l'exécution matérielle de la peine, mais laisse subsister toutes les déchéances.

Par exemple, il y eut un député, qui s'appelait Delabarre, qui fut condamné à six mois de prison pour escroquerie, avec sursis. Il fallait proclamer sa déchéance. Il a fait appel et on a évité de prononcer sa déchéance. Ce qui est extraordinaire, c'est que, le jour même où il était condamné, il votait pour le ministère, qui était sauvé par 7 voix de majorité; or, dans ces 7 voix, il y avait la voix de l'escroc, la condamnation n'avait pas encore été notifiée à la Chambre et le système des "boîtes" avait permis ce vote.

La dissolution de la chambre des députés. La doctrine

Ce qu'on vient d'étudier, c'est le raccourcissement individuel du mandat législatif. Il y a un raccourcissement général de la Chambre des Députés, c'est la dissolution. La dissolution est la révocation en masse de tous les députés; tous les députés sont par l'acte de dissolution, privés de leur mandat et doivent se représenter devant leurs électeurs.

Qui prononce cette révocation ? Le chef de l'Etat. Par conséquent, la dissolution est la révocation de tous les députés, sans exception, par le chef de l'Etat. Il y a bien quelques expériences curieuses de dissolution par le peuple, notamment dans certains Cantons suisses, dans certains Etats particuliers de l'Amérique du Nord, mais ce sont là des curiosités. En ce qui concerne le droit public

Source : BIU Cujas

occidental, la dissolution est la révocation par le chef de l'Etat.

A quelles préoccupations correspond la dissolution Nous supposons qu'une assemblée compromet, par sa politique, les intérêts généraux du pays, l'assemblée est brouillonne, l'assemblée crée le désordre, vote un ensemble de lois, qui menacent de ruiner la nation; il s'agit de faire prononcer le peuple sur la question de savoir s'il est satisfait de sa Chambre. Dans notre droit actuel, nous n'avons qu'un moyen d'interroger le peuple. C'est la dissolution. "Est-ce que vous êtes contents des députés, que vous avez élus? Si oui, vous n'avez qu'à les réélire". Par conséquent, la dissolution c'est essentiellement l'appel à la souveraineté nationale; donc la dissolution est une institution démocratique.

Dans le régime parlementaire, que nous aurons à étudier bientôt, la dissolution est un élément de l'équilibre, qui est de l'essence de ce régime. Dans le régime parlementaire, en effet, la Chambre peut renverser le ministère, la Chambre peut renverser le gouvernement. Si la Chambre renverse tous les gouvernements, l'équilibre est rompu au profit de la Chambre. Pour rétablir cet équilibre, on donne au Président de la République, c'est-à-dire au chef de l'Etat, le droit de renvoyer la Chambre.

En Angleterre, tant que le mandat était de longue durée, c'est-à-dire de 7 ans, la dissolution servait à choisir le moment le plus opportun pour faire les élections. Les membres de la Chambre des Communes étaient élus pour sept ans; à partir de la cinquième année, on choisissait le moment qui paraissait le plus opportun pour la dissolution. Il était rare qu'une Chambre des Communes arrivât à l'expiration de ses sept ans.

Ceci indique que la dissolution n'est pas nécessaire dans les pays où le mandat législatif est extrêmement court. On ne peut pas imaginer dans la constitution de 1793, avec un an, que la dissolution puisse jouer; on n'a qu'à attendre que le peuple se prononce. De même aux Etats Unis; deux ans; on peut se passer de dissolution, quand le peuple est si souvent appelé à se prononcer.

La pratique de la dissolution

Voilà la doctrine de la dissolution. La dissolution est un élément tellement essentiel du régime parlementaire qu'elle apparaît comme un élément normal, en Angleterre, et qu'elle apparaît également comme une chose normale sous la Monarchie constitutionnelle de 1814 à 1848 - sous la Restauration, il y a eu six dissolutions - et également sous la Monarchie de

Source : BIU Cujas

juillet, il y a eu six dissolutions. Par conséquent, en 18 ans, six dissolutions, donc la durée normale du mandat législatif se trouvait réduite à trois ans.

Les dissolutions, sous la Monarchie de Juillet, avaient les motifs les plus divers. Notamment, quand il n'y avait pas de majorité dans la Chambre, le ministère, pour trouver cette majorité, prononçait la dissolution de la Chambre et le pays se prononçait. On voit donc combien la dissolution est essentielle dans le fonctionnement normal du régime parlementaire.

La dissolution dans la constitution de 1875

Voyons maintenant, d'une façon un peu approfondie, la dissolution dans la constitution de 1875. Lorsque l'Assemblée nationale en arriva à examiner la dissolution par le chef de l'Etat, la présidence de la République était occupée par le Maréchal de Mac Mahon. Il était élu président de la République pour 7 ans, depuis le 24 Mai 1873. En 1875, il n'était, pour ainsi dire, qu'au début de son mandat. C'est alors que le maréchal de Mac Mahon envoya, comme c'était son droit, un message à l'assemblée nationale, pour lui dire que lui seul n'oserait jamais prononcer la dissolution de la Chambre des députés, qu'il considérait cependant, que ce droit de dissolution était une arme essentielle dans le régime parlementaire et que, par conséquent, il désirait que ce droit fut organisé de façon à être pratiquement exercé, et, pour que ce droit fut pratique, le Maréchal de Mac Mahon demandait le pouvoir de s'appuyer sur le Sénat. Satisfaction lui fut donnée, et il fut décidé que le Président de la République ne pourrait prononcer la dissolution de la Chambre des députés qu'avec l'avis conforme, par conséquent, avec l'autorisation du Sénat

On a indiqué qu'avec le Sénat, tel que le faisait la constitution de 1875, le raisonnement du Maréchal de Mac Mahon n'était pas absolument dépourvu de tout fondement. Nous avions un Sénat de 300 membres, qui comprenait 75 sénateurs inamovibles, et Mac Mahon disait qu'il pourrait toujours s'appuyer sur ces 75 inamovibles. En outre, le Sénat de 1875 était organisé de façon absolument conservatrice, puisqu'il était élu par les campagnes, puisque chaque commune avait un délégué au collège sénatorial, cela, quelle que soit son importance; c'était donc la sagesse des campagnes, qui élisait les sénateurs et, dans ces conditions, le maréchal de Mac Mahon n'avait pas tort de croire qu'il pourrait s'appuyer sur le Sénat pour prononcer la dissolution de la Chambre des députés.

Le 16 Mai 1877

C'est ainsi que nous arrivons au 16 mai 1877; c'est une date qu'il faut connaître: les évènements du 16 mai, la politique du 16 mai, etc. De quoi s'agit-il?

Source : BIU Cujas

Les élections, qui ont lieu au commencement de l'année I876 donnent à la Chambre une majorité républicaine, des républicains qui, aujourd'hui, trouveraient difficilement leur place dans la chambre; ce qu'on appelait alors les "rouges" n'auraient plus de place sur la droite, c'étaient des roses pâles, par rapport à ce que nous avons aujourd'hui. Au Sénat, une légère majorité conservatrice. Mac Mahon, président de la République, conservateur. Mac Mahon a renoncé à toute idée dynastique, il est dans le fond du coeur légitimiste, mais du moment qu'il est président de la République, il est républicain. On ne veut pas dire que ce soit par vanité ou par intérêt personnel, mais le Maréchal de Mac Mahon était la loyauté même. La constitution, c'était son manuel du soldat: dans la constitution, il y avait:"La République est le gouvernement de la France," par conséquent, Mac Mahon était républicain; mais non pas même rose pâle, extrêmement blanc.

Cette majorité républicaine l'effraie; il est obligé, puisque la Chambre est républicaine, de prendre un ministère républicain; il met à la tête de ce ministère Jules Simon, dont il avait horreur, d'abord, parce que lui, Mac Mahon était un tempérament de soldat, qui ne savait pas parler, pas argumenter, pas discuter, qu'il était brutal , qu'il disait: "C'est blanc; c'est blanc; c'est noir: c'est noir; " tandis que Jules Simon était le philosophe, qui faisait des conférences à la Sorbonne, très recherché pour sa parole douce, douceâtre, etc.. Et Mac Mahon avait horreur des républicains, que représentait Jules Simon; Jules Simon nous apparaît , à la fin de sa vie, comme un républicain, qui n'aurait pas de place à la Chambre, mais il n'en avait pas toujours été ainsi

On arrive donc à un débat devant la Chambre:

1) - sur la publicité des délibérations des conseils municipaux; c'est bien innocent, car le public des conseils municipaux, ce n'est rien. Ce n'était pas cela, qui devait bouleverser la face du monde, mais cela rappelait l'époque révolutionnaire, etc.

Puis, 2°, et ceci est plus grave., la Chambre devait voter la compétence du jury pour la connaissance des délits de presse. C'est la question, qui est actuellement posée devant le Sénat; les questions ne changent pas beaucoup. Donc, Mac Mahon, conformément au projet actuellement soumis au Sénat, était partisan de la compétence du tribunal correctionnel, qui prononce, plus sûrement, la condamnation du journaliste, et la Chambre était partisan de la compétence du jury.

Source : BIU Cujas

Mac Mahon écrivit alors un petit billet, de sa main, à Jules Simon, pour lui dire qu'il regrettait vraiment que le gouvernement ait été si faible, lorsqu'étaient venues devant la Chambre ces deux questions. Que Mac Mahon ait écrit ce billet, c'était tout naturel, le président de la République a le droit de dire au président du Conseil ce qu'il veut, il peut donc bien le lui écrire, et Poincaré a écrit bien souvent à Clemenceau. Seulement, ce qui est fâcheux, c'est que ce petit billet, écrit de la main de Mac Mahon, fut aussitôt publié: 16 mai 1877, voilà la date: c'est la lettre de Mac Mahon à Jules Simon.

Jules Simon est donc blâmé par le président de la République et il donne sa démission. La démission de Jules Simon est acceptée; c'était au fond ce que voulait Mac Mahon, et le maréchal appelle, le même jour, le duc de Broglie, pour former le ministère Le duc de Broglie forme son ministère, en mettant à l'Intérieur M. de Fourtou (dont le nom a été fâcheusement mêlé à des affaires scandaleuses au cours de ces derniers mois). Ce ministère de Broglie, c'est le ministère de la dissolution; il est en désaccord avec la Chambre, et M.de Fourtou prononce la parole fameuse, en s'adressant aux députés: " Nous n'avons pas votre confiance, mais vous, vous n'avez pas la nôtre". Il en résulte , par conséquent, que l'on va appeler le pays à trancher la question.

Seulement, il faut d'abord consulter le Sénat. Mac Mahon consulte le Sénat et c'est là que les difficultés commencent, parce que le Sénat est saisi par un message du chef de l'Etat, il faut qu'il examine la question, qu'il nomme un rapporteur, et c' est dans ces conditions que la dissolution crée une agitation extrêmement dangereuse. En Angleterre, le roi, avec son premier ministre, signe le décret de dissolution dans le silence du cabinet, ce n'est que comme cela que la dissolution peut fonctionner.

Le ministère de Broglie croit, sur l'initiative de Fourtou et sur l'initiative de Brunet, qui était ministre de la Justice, qu'il ne faut pas précipiter les élections, et , pour cela, il commence de prononcer l'ajournement de la Chambre. C'est une institution, que nous aurons à étudier dans la suite: au cours de la session ordinaire, le chef de l'Etat peut suspendre cette session pour un mois, et il peut suspendre deux fois pour un mois, chaque fois. Le ministère de Broglie dit: " Il nous faut travailler la pâte électorale, arranger nos maires, nos préfets, nos procureurs de la République, il nous faut du temps, nous avons trois mois après la dissolution pour

Source : BIU Cujas

faire les élections, nous allons ajouter un mois, cela nous en fera quatre, et comme cela nous sommes sûrs de triompher."

C'était une erreur profonde, parcequ'il aurait dû penser que si le gouvernement allait employer ce temps à préparer les élections, l'opposition républicaine l'emploierait aussi bien, alors surtout que l'opposition républicaine avait un chef de l'envergure de Gambetta, qui va mener dans le pays une campagne extrêmement ardente.

Mais enfin: 1° ajournement, 2° dissolution, avec des débats, dont on devine le ton. Gambetta mène la campagne contre Broglie. Pendant le temps qui précède l'élection, le gouvernement procède, en effet, à une quantité de mutations dans le personnel des préfets, des sous-préfets, des maires, et aussi des procureurs de la République, et des substituts; par conséquent, un massacre de tous les personnages, qui ne sont pas adhérents, absolument orthodoxes de l'ordre moral.

On poursuit à tour de bras les journalistes, on les traîne devant le tribunal correctionnel, il y a certains magistrats, qui se font remarquer par une espèce de joie sadique; lorsqu'on leur amène un républicain, ils le condamnent au maximum. Dans la suite, ce même magistrat ira sonner à la porte de tous les Républicains, pour leur dire: "J'étais bien obligé de vous traiter comme cela, mais je serai aussi bon républicain que j'étais bon réactionnaire". Gambetta lui-même, est condamné pour le motif d'outrages au Président de la République, pour son fameux discours, qui se termine par les mots fameux: "Lorsque le peuple souverain se sera prononcé, il faudra se soumettre ou se démettre," c'est-à-dire, il faudra obéir à la voix du peuple, ou bien il faudra donner sa démission et s'en aller.

Gambetta est condamné, mais il ne fait pas la prison, à laquelle il a été condamné, parce que, dans l'intervalle, il y aura eu les élections, qu'il a fait appel et que, naturellement, il sera acquitté par la Cour d'appel. Tout cela donne des arguments excellents pour la réforme actuellement soumise au Sénat, pour la réforme de la presse.

Il y a aussi la condamnation d'un journaliste pour une image d'Epinal, représentant simplement, et même sans esprit caricatural, le maréchal de Mac Mahon à cheval et la légende est celle-ci: "Le cheval a l'air intelligent, ma foi! "

On arrive ainsi aux élections et les 363 - c'est encore un chiffre, qu'il faut connaître, - les 363

Source : BIU Cujas

républicains, qui avaient proposé une motion de blâme contre le ministère de Broglie, les 363 sont réélus, et parmi ces 363, il ne faut pas croire qu'il n'y avait que des révolutionnaires; il y avait notamment un homme, dont le souvenir s'estompe dans le passé, mais qui a joué son rôle, c'était M.Etienne Lamy, un des prédécesseurs de M.Doumic au secrétariat perpétuel de l'Académie française; M.Etienne Lamy était loin d'être un révolutionnaire. Ces 363 étaient des hommes, qui ne voulaient pas le retour de l'ancien régime.

Mac Mahon est battu. Gambetta avait dit: "Il faudra se soumettre ou se démettre. " Il se soumet. Seulement, il appelle un ministère Dufaure et il ne s'en ira que quand il aura inauguré l'exposition de I867, ce qui peut nous paraître aujourd'hui un désir puéril, mais Mac Mahon tenait beaucoup à inaugurer l'Exposition.

Donc, I° il s'est soumis, 2° il s'est démis avant l'expiration de son mandat, parce que le gouvernement lui apportait une série de décrets de révocation de généraux, qui étaient ses camarades.

Voilà les évènements du I6 mai. On a dit quelquefois "crime du I6 mai". Non, Mac Mahon était conservateur, il a voulu faire triompher une république conservatrice, il a échoué, mais c'était son droit d'essayer. Seulement, en même temps, il a assassiné le droit de dissolution, Maintenant personne n'ose plus parler d'une dissolution, parce qu'on a l'air de vouloir recommencer une politique du I6 Mai.

Il y a aussi autre chose, car il faut tout dire, même ce qui n'est pas dans les manuels de droit constitutionnel classiques: sous la Restauration, ou sous la Monarchie de Juillet, le roi prononçait la dissolution, les députés restaient chez eux, ils se faisient réélire après une campagne insignifiante; il y avait I00, 200 électeurs, on réunissait dans son salon les plus influents. Par conséquent, cela ne coûtait rien. Alors, on pouvait dissoudre.

D'autre part, le mandat législatif était gratuit. Au contraire, maintenant le mandat législatif est devenu une fonction, une fonction rémunérée, avec un traitement et une retraite, alors on regrette de la perdre, et les frais pour le renouvellement du mandat législatif sont tellement importants, que la dissolution apparaît comme une véritable pénalité, et que dans ces conditions, elle est extrêmement difficile à manier.

"Les Cours de Droit" W Répétitions Ecrites et Orales
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3 Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

Modes de renouvellement des Assemblées.

Renouvellement intégral

Le renouvellement d'une assemblée est intégral ou partiel.

Le renouvellement est intégral, lorsque tous les membres de l'assemblée arrivent en même temps, le même jour, à l'expiration de leur mandat. Il y a 616 députés, les 616 seront élus le même jour et sortent le même jour.

Renouvellement partiel

Il y a renouvellement partiel, lorsque les membres de l'assemblée sont distribués en groupes, chaque groupe arrivant au renouvellement à une heure différente de celle des autres groupes, de telle sorte que l'assemblée est l'objet de renouvellements fragmentaires; il n'y a jamais de renouvellement total de l'assemblée, et l'assemblée, dans ces conditions, a un aspect de permanence, qu'elle n'a pas avec le renouvellement intégral.

Quelle est la solution de la constitution de 1875 Loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés: la Chambre se renouvelle intégralement, c'est-à-dire que tous les députés entrent et sortent à la même heure.

Au contraire, nous avons eu le renouvellement partiel en l'an III; les membres des Conseils étaient élus pour trois ans, et chaque année, un tiers sortait. La Charte de 1814: la Chambre était élue pour 5 ans et chaque année, un renouvellement par cinquième. Au contraire, le renouvellement intégral: en 1893, en 1824, avec la loi de Villèle ou de septennalité, en 1830, en 1852, en 1875. Par conséquent, nous avons eu, en général, le renouvellement intégral.

Avantages et inconvénients du renouvellement intégral

Quelle est la valeur de chacun des deux systèmes Le renouvellement intégral a l'inconvénient d'apporter dans la vie du pays une secousse extrêmement forte. C'est un renversement total de politique, qui résulte de ce renouvellement total de la Chambre des députés.

Voilà ce que nous apercevons, lorsque nous avons le renouvellement intégral, mais, lorsque l'on a un renouvellement partiel avec des élections constantes dans une partie du pays, on dit que c'est la fièvre chronique, on est perpétuellement agité.

Le renouvellement intégral a tout de même cet avantage qu'en général il n'est que partiel, parce qu'il y a un grand nombre de députés réélus. Seulement, malgré ce petit nombre de députés nouveaux, qui arrivent, cela peut causer un changement presque total de la politique, ce que l'on évite avec le renouvelle-

Source : BIU Cujas

ment partiel.

Il y a des choses qui ont vieilli; il y a une vieille argumentation, qui a dû être abandonnée: on disait: avec le renouvellement intégral, tout est à recommencer, c'est une Chambre nouvelle qui arrive, tous les travaux qui ont été faits par la chambre précédente, sont à recommencer.

En Angleterre, on considère que ce balayage est un avantage. Chaque Chambre des Communes qui arrive, trouve table rase; il n'y a pas de rapports, il n'y a pas de votes, si cela n'a pas été confirmé par la Chambre des Lords: si la loi n'est pas devenue définitive, tout tombe à l'état de nullité.

Mais en France, le renouvellement intégral n'a pas cet effet sur les travaux parlementaires. D'abord, lorsqu'une chambre a voté une disposition quelconque, l'autre Chambre peut ne la voter que dans un temps quelconque, au bout du délai le plus long que l'on puisse imaginer. On a indiqué, par exemple, que le Sénat avait voté une loi, qui avait été votée 43 ans auparavant par la Chambre des députés.

Il y a un autre exemple, au sujet de l'arbitrage en matière commerciale. M.Louis Dreyfus, étant député, avait déposé une proposition de loi sur l'arbitrage en matière commerciale. Ce projet avait été voté par le Chambre des Députés. Puis, M.Dreyfus avait été battu, il était sorti de la vie politique, puis il est revenu à la Chambre, I8 ans après, pour insister pour que le Sénat vote sa proposition, ce que le Sénat a fait.

Par conséquent, le renouvellement intégral de la Chambre, ne balaie pas grand chose.

En ce qui concerne les rapports, c'est assez délicat, parce que si le rapport fait sous la législature précédente tombe, par l'effet du renouvellement intégral, on voit tout de suite l'inconvénient pratique, Le minimum, c'est qu'il faudra faire les frais d'une nouvelle réimpression.

Il y a maintenant une procédure dans le détail de laquelle il est inutile d'entrer: un député déclare qu'il reprendra le rapport déposé sous la précédente législature par Un Tel. Ce rapport est valable et la procédure de la confection de la loi repart à partir du rapport.

Le IO Avril I924, la Chambre des députés a adopté par 43I voix contre 3I, une proposition établissant:

1) - Le renouvellement partiel de la Chambre,

2) - Et c'était là l'objet essentiel de la proposition, la prolongation du mandat législatif de 4 ans à 6 ans.

Source : BIU Cujas

C'est ici encore qu'on peut constater la manière d'agir du Sénat. Il ne fait rien. Voilà une proposition, qui a été votée à une majorité écrasante: 43I voix contre 3I. Si le Sénat avait fait venir cette matière à l'ordre du jour, puis l'avait rejetée, la Chambre aurait pu dire: "Véritablement le Sénat manque d'égards envers nous, nous avons voté cette loi à une majorité écrasante de 43I députés, et I50 sénateurs vont briser la volonté de ces 43I députés". Le Sénat, tout simplement, n'a pas fait venir la question à l'ordre du jour, de sorte que le loi est toujours à attendre la ratification du Sénat. Par conséquent, un des modes de résistance du Sénat, c'est de ne pas examiner, il ne bouge pas et, dans ces conditions, la loi n'est pas votée.

Voilà une vue générale sur le renouvellement intégral et le renouvellement partiel. M.Barthélémy trouve que la constitution de I875 a adopté la bonne solution: elle a mis le renouvellement partiel au Sénat et le renouvellement intégral à la Chambre, de sorte que le Sénat, se renouvelant partiellement, est une assemblée permanente, qui représente la conservation, la continuité, la tradition, etc.

Le nombre des députés est

Quel est le nombre des députés? Ici la question n'est pas très importante au point de vue d'une unité ou deux; il faut voir un peu plus en grand. Il y a 6I4 députés, mais ce qui est intéressant, c'est le débat théorique, qui a eu lieu sur cette question.

Au moment des élections de Novembre I9I9, grosse campagne en faveur de la réduction du nombre des députés. On peut dire que la quasi-totalité des députés avait promis, dans le programme électoral, de réduire le nombre des membres de la Chambre. D'ailleurs, la loi du I2 Juillet I9I9 - la loi qui avait établi la représentation proportionnelle - avait décidé que le nombre des députés serait, pour une prochaine législature, réduit à 530. Voilà donc une loi qui, non point pour les élections suivantes, mais pour les autres, réduisait le nombre des députés à 530, et d'autre part, un mouvement considérable pour la réduction du nombre des députés.

Qu'est-ce qui s'est produit? C'est que la Chambre élue sur ce programme a élu le nombre des députés à 584, et

aux élections suivantes, nouvelle campagne pour la réduction du nombre des députés. Or, la loi de I927 porte le nombre des députés à 6I2. Il y a donc augmentation permanente.

Comment se pose la question? L'augmentation du nombre des députés est provenue d'une initiative

Source : BIU Cujas

parlementaire, d'un député modéré, aujourd'hui sénateur, M.Cautrut. Ce n'est pas, par conséquent, une question politique, tout le monde est d'accord là-dessus.

Quelles sont les considérations que l'on peut faire valoir?

La tenue des assemblées

I° - Au point de vue de la tenue des assemblées, on dit qu'une assemblée nombreuse est violente, qu'elle manque de tenue, que les séances sont scandaleuses. Il ne faut pas beaucoup s'impressionner de cette considération, attendu que les députés présents dans les séances sont extrêmement peu nombreux. Aux séances du matin, il y a plus de personnel de la Chambre secrétaire général, rédacteurs, sténographes, huissiers que de députés présents. Cependant s'il y a un vote le matin, on voit parfaitement que la loi a été adoptée par 500 voix contre II2: il y avait I2 députés en séance. Les gens du dehors ne le savent qu'exceptionnellement, lorsqu'un député malin ou mal intentionné s'écrie: " Nous sommes 9! " Alors, il y a à L'Officiel: " M.Un Tel fait remarquer: "Nous sommes 9". Autrement, on est 6I3 ou 6I4.

D'autre part, il y a des assemblées peu nombreuses dont la tenue laisse quelque peu à désirer. On croit avoir indiqué que la Chambre belge, avant I893, était le théâtre de scènes scandaleuses. Il y a des Chambres de certaines régions, qu'on n'indique pas (car les peuples sont devenus très susceptibles), où les députés ont apporté dans l'hémicycle tout le matériel qu'ils pouvaient ramasser, puis ils y ont mis joyeusement le feu avec le Journal Officiel. Ce sont des assemblées de 280 à 300 membres. Il y a eu une assemblée , où le chef d'un parti a été tué dans la salle même des séances.... Par conséquent, le nombre des députés n'est pour rien dans la tenue.

Ce qu'on peut dire encore, mais ce qui n'est pas fameux non plus, c'est que, dans les assemblées nombreuses, la responsabilité se dilue: "Je suis I/600, alors je ne vais pas à la séance. " Ou bien: " Je vais voter contre ma conscience, ce ne sera qu'une voix déplacée sur 600". Mais le même raisonnement sera fait, s'il n'y a que 300 membres.

L'indépendance des assemblées

Il y a une considération peut être un peu plus sérieuse, c'est la considération de l'indépendance de l'assemblée: les assemblées nombreuses sont plus indépendantes. La Convention a été une grande assemblée, l'Assemblée nationale de I87I a été une gramde assemblée; c'étaient des assemblées de 750 à 800 membres.

Au contraire, le Corps Législatif du Second Empire

Source : BIU Cujas

comprenait 250 membres. Alors, lorsqu'il y a une espèce de conseil général de cette façon, le gouvernement a action sur les députés; on peut leur offrir des fonctions, on peut leur faire miroiter plus facilement l'espoir d'un portefeuille ministériel, et quand, comme au Corps Législatif, on supprime la liberté du compte-rendu dans les journaux, et qu'on supprime la tribune, qui est en France et dans les pays latins, le signe de l'indépendance parlementaire, on arrive à domestiquer l'assemblée.

Mais ce ne sont pas les considérations qui inspiraient la proposition de M. Cautru. Voici quelle était sa préoccupation: la loi de 1919 avait, en effet promis, pour la législature, qui devait suivre celle qui allait être élue, la réduction à 530 députés. Qu'est-ce qui allait se produire? C'est que, naturellement, on allait priver de leur représentation les départements les moins nombreux.

Il y a, en effet, il faut le reconnaître, une dissemblance formidable dans l'importance des diverses circonscriptions. Il y a des circonscriptions dans le Nord, à Paris, dans la Loire Inférieure, qui ont un nombre considérable de députés. Mais c'est surtout les agglomérations, qui étaient considérées, notamment les arrondissements de la périphérie de Paris.

Si on avait travaillé sur le tableau, d'après ces données, qu'est-ce qui était sacrifié? Les campagnes.

Or on considère dans certains côtés des assemblées évidemment, que les campagnes représentent encore une réserve extrêmement précieuse de bon sens, de raison et de sagesse. Si on avait rétabli la stricte proportionnalité entre les diverses circonscriptions, les campagnes étaient sacrifiées, Alors, nous aurions eu une Chambre, qui n'aurait représenté dans sa majorité, que les grandes agglomérations urbaines.

Le problème, devant la Chambre, s'est posé dans ces termes: Est-ce qu'on va sacrifier les campagnes aux grandes agglomérations urbaines?

En effet, chaque département, maintenant, a un minimum de 3 députés, et il y a des départements où les circonscriptions sont minimes. Cependant, si ces départements n'ont pas une représentation assez importante, ils seront sacrifiés; ce seront des parties entières de la France, qui n'intéresseront plus les assemblées

Source : BIU Cujas

La situation des Parlementaires individuellement considérés

Situation personnelle des membres du Parlement

Ce n'est pas une étude sociologique , que l'on doit faire ici, c'est une étude juridique, mais il serait curieux cependant de considérer quelle est la situation sociale d'un élu. Même quand flotte une certaine impopularité autour des assemblées, l'élu reste quand même la figure centrale du régime, 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:

Mais ce n'est pas cela que l'on veut étudier ici, c'est la condition juridique personnelle des membres du Parlement.

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

, 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-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 Parlememt. 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.

Sous la Monarchie de Juillet, Cabet, auteur

Source : BIU Cujas

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.

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 toîts, 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 1000 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 hypothéqués, 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 de l'indemnité parlementaire découle du principe même de la démocratie.

Chiffre de l'indemnité

2° - Quantum de l'indemnité parlementaire. Sur ce point, une question préalable, 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 eut une règle constitutionnelle, une fixation 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

Source : BIU Cujas

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 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 parlementaire.

L'indemnité est obligatoire

Elle est obligatoire, 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 riches et qui diraient: "Moi , je renonce à l'indemnité", alors que 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 charge 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 I2000 frs pour ceux qui déclaraient qu'ils en avaient besoin, et de 8000 frs pour ceux qui déclaraient qu'ils n'en avaient pas besoin. 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 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

Elle est incumulable avec un traitement d'activité.

Source : BIU Cujas

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 lesquels, d'ailleurs beaucoup de gens s'écartent un peu de leur 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, c'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

Il y a quelques petits avantages accessoires:

Source : BIU Cujas

accessoires

I) - 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 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.

Source : BIU Cujas

La buvette 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'y installent.

Il y a des fournitures diverses: le "baromètre": (l'insigne), l'écharpe, le papier à lettres, dont il est fait grand abus; le règlement, les oeuvres complètes de M.Pierre sur le droit politique et parlementaire, etc. Les députés enfin 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 "le plaisir divin de gouverner les hommes" c'est là le grand attrait.

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.

A.Comparaison des deux immunités.

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 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 [illegible] 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

Quels sont les actes couverts par les deux immunités? S'il s'agit de l'irresponsabilité, ce sont

Source : BIU Cujas

immunités

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 arrêtéee 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 La Fayette, du Louvre, du Printemps, etc. il est couvert par l'inviolabilité, c'est-à-dire qu'il ne pourra être poursuivi pendant la sassion 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 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.

Source : BIU Cujas

L'irresponsabilité.

L'irresponsabilité: Cette immunité de l'irresponsabilité est la plus exorbitante et la plus étonnante.

" 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. " (L. const. I6 Juillet I875, art. I3)

Cet article I3 de la loi du I6 Juillet I875, est complété par l'art. 4I de la loi du 29 Juillet I88I sur la presse: "Sont couverts par l'irresponsabilité parlementaire, les compte-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 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

Source : BIU Cujas

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 tribuna; 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.Barthélémy 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 du 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 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'in- Le trafic d'influence n'est pas un acte de la

Source : BIU Cujas

fluence n'est pas un acte de la fonction

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'irresponsabilité". Alors il était d'usage que le parlementaire écrivît 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 Rességuier).

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 francs 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'impunité s'étend aux comptes-rendus exacts et de bonne foi.

Source : BIU Cujas

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 pas 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.

C.- L'inviolabilité

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 flagrant délit, 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 suspension de poursuites: art. I4 de la loi du I6 Juillet I875: "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 contraireà 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 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 liberté; donc, le député ne sera pas arraché de 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"...

Source : BIU Cujas

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 la Chambre: "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 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.

Source : BIU Cujas

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 autorisations de poursuites. Motif de l'inviolabilité

Quels sont les motifs pour lesquels la Chambre va 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.

Source : BIU Cujas

L'examen des demandes en autorisation de poursuites

Ce qui est plus à redouter, c'est qu'un particulier poursuive un député, qui lui déplaît: 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 paraît 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.

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.Bæthélemy 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.

Source : BIU Cujas

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 par exemple; un député - c'est là le cas qui est arrivé notamment le I5 Janvier I93I à propos de M.M.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 pas contre l'exécution d'une condamnation

Il y a une autre question délicate, c'est la suivante: 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 I927: élargissement de quatre députés communistes: Cachin, Marty, Doriot, Duclos

4 Novembre I93I: élargissement de Marty et Duclos

9 Novembre I89I: Cas de M.Lafargue qui avait

Source : BIU Cujas

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.

Les Incompatibilités.

Le système des incompatibilités.

La théorie des incompatibilités 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 incompatibilité .

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 ?

1° - 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'st pas la moins importante: c'est 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

Source : BIU Cujas

bien un arguement, 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, ceux du 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 montrait 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 tribune, 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

Source : BIU Cujas

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 4 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.

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

Source : BIU Cujas

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:

I° - 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? On n'en sait rien. C'est une interprétation nouvelle. Donc,

I° - 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 va plus vite. Vous mettez, par exemple, la règlementation des incompatibilités dans la loi des finances. Cela n'a rien de commun avec les finances, mais la loi des 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".

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,

Source : BIU Cujas

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 règlementation de la Constitution de 1875, et une règlementation 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 paraît 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 ministres, 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?

Ce 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 profeseurs, 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, 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, au Maroc, comme M.Léon Saint.

Autrefois, il y avait une disposition, qui permettait, quand on avait fini six mois , de repartir pour un nouveau délai de six mois. Maintenant, depuis

Source : BIU Cujas

la loi de I928, au bout de 6 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 abeaucoup de lois, qui sont faites en vue d'une personne: on pourrait dire ici: La loi Mourier. 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, q'ul 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 I875, 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? Par ce 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 I928, 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 règles sur l' incompatibilité

Il y a trois exceptions:

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

Source : BIU Cujas

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.Un Tel, 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 ou 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" c'est la question de savoir si l'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

Source : BIU Cujas

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.

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 yougoslave, de religion catholique. Le maire ordonne de sonner les cloches de l'église catholique pour l'enterrement de cette femme yougoslave. - car c'est un trait caractéristique de l'anticléricalisme français qu'on veut forcer les curés à faire des cérémonies religieuses pour 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 parier, il aurait fallu parier 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

Source : BIU Cujas

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 évènements 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 Déc. 1928

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.

Source : BIU Cujas

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:

I° - 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 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

Source : BIU Cujas

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'une banque, il faudra donner I00, I.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. Un Tel, 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.

Mais ce 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 réélection.

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 navigation sont subventionnées par l'Etat, sous prétexte du transport 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..

Les dispositions sont pavées de bonnes intentions en elles-mêmes, mais elles ne sont pas de nature à rendre le mandat législatif plus vertueux.

On ne fabrique pas de la vertu avec les lois.

Fonctionnement des Chambres dans leur ensemble

Voici d'abord une matière, délicate et importante: le système des sessions. Ici, deux systèmes possibles dans la législation constitutionnelle comparée, et dans l'histoire:

1) - Le système de la permanence, et

2) - Le système des sessions.

Source : BIU Cujas

Le système de la permanence

Qu'est-ce que le système de la permanence d'une assemblée? Il faut bien observer qu'une assemblée permanente n'est pas une assemblée, qui siège d'une façon continue, la nuit, le jour, les dimanches,les jours fériés. Les Chambres peuvent faire la semaine de 40 heures, même la semaine de 30 heures, et les congés payés.

Alors qu'est-ce qu'une assemblée permanente ? Il y a là une notion juridique, sur laquelle il faut insister. L'assemblée permanente est celle qui se réunit quand il lui plaît. Elle est convoquée, soit par son bureau, soit par son président.

Le système des sessions

Au contraire à l'opposé, il y a le système des sessions. Dans le système des sessions, les assemblées ne fonctionnent que lorsqu'elles sont convoquées par le pouvoir exécutif, et l'on voit tout de suite, que le système de la permanence des assemblées est un système républicain, tandis que le système des sessions est plutôt un système monarchique.

Avec le système des sessions,tant que le roi ou le chef de L'Etat ne s'est pas prononcé,il n'y a pas d'assemblée; il y a des députés, qui sont chez eux, des individus dispersés; c'est l'acte du chef de l'Etat, qui fait l'assemblée, qui lui donne le droit et la possibilité de fonctionner.

L'Assemblée nationale se trouvait donc en présence d'une tradition républicaine: la permanence des assemblées, et d'une tradition monarchique: le système des sessions.

Le système des sessions est celui qui existe en Angleterre. La Chambre des Communes , et aussi la Chambre des Lords, mais évidemment la Chambre des Communes est la plus importante, la Chambre des Communes ne peut se réunir que sur la convocation du roi. Si le roi ne prend pas l'initiative, elle ne peut pas fonctionner. Seulement, alors, comment la liberté démocratique est-elle sauvegardée dans ces conditions?

Il y a d'abord les moeurs, les habitudes: on convoquera toujours le Parlement. Puis, le Parlement, encore à l'heure actuelle, prend des précautions pour obliger la Couronne à le convoquer avec le système des lois expirant annuellement. Il y a tout un ensemble de lois essentielles au fonctionnement du pays, notamment la loi de finances, les impôts qui sont votés pour un an , ensuite les lois sur la discipline dans l'armée; alors , l'Act punissant la mutinerie des militaires, n'est voté que pour un an; de sorte que si la Couronne laissait s'écouler un an sans convoquer le Parlement, la discipline dans l'armée

Source : BIU Cujas

serait dépourvue de toute espèce de sanction. C'est une des curiosités du droit constitutionnel anglais.

Le système mixte de la constitution de 1875

L'Assemblée nationale se trouvait devant les traditions républicaines, qu'elle tenait de la Révolution, et d'autre part, de la tradition monarchique qu'elle tenait de l'Angleterre, par l'intermédiaire de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Qu'est-ce qu'elle a fait ? Elle a pris une solution transactionnelle, et cette transaction se manifeste principalement par le système de la session ordinaire.

Voilà quel est le principe: Les Chambres, dans notre régime ne fonctionnent que si elles sont convoquées par le chef de l'Etat, par le président de la République. Voilà la règle, c'est la règle monarchique.

La session ordinaire

Mais il y a une grosse exception: d'abord avec la session ordinaire : loi du 16 Juillet 1875, art. Ier: chaque année, le second mardi de janvier, les deux Chambres se réunissent de plein droit pour une session ordinaire, qui doit durer cinq mois, au moins.

Comment les Chambres sont-elles convoquées le second mardi de janvier pour la session ordinaire? Par la Constitution, elles se réunissent de plein droit. Les présidents des Chambres informent les membres qu'on se réunira le mardi à telle heure, mais enfin, le Parlement, comme autorité constitutionnelle peut fonctionner le second mardi de janvier sans un décret du chef de l'Etat. Voilà la règle essentielle.

Après cette règle de convocation, il était nécessaire de viser unerègle de durée, parce que c'est le chef de l'Etat, qui clôt toujours la session, qui dit aux Chambres "Allez vous en, c'est fini". Il fallait fixer une durée après ce second mardi de janvier, car alors le président de la République pouvait, après avoir laissé les Chambres seréunir le second mardi, clore le mercredi. C'est contre cela qu'a été posé le principe de la durée minima de la session ordinaire.

Elle doit durer cinq mois après le second mardi de janvier, mais si le président de la République a usé de son droitd'ajournement de la session ordinaire, la session est prolongée de toute la durée de l'ajournement, la session ordinaire doit durer cinq mois utiles.

La clôture de la session ordinaire

Donc, 1°, c'est la constitution qui convoque;

2° - Il y a une durée de cinq mois;

3° - C'est le président de la République qui prononce la clôture, lorsque les cinq mois sont écoulés. Par conséquent, lorsque les cinq mois sont écoulés, c'est le président de la République qui choisit la date où il doit renvoyer les Chambres.

Source : BIU Cujas

C'est un acte d'autorité du chef de l'Etat, qui dit aux Chambres: "Maintenant vous avez siégé 5 mois, et et I5 jours, 5 mois et I mois, allez vous en".

Cette clôture de la session ordinaire par le chef de l'Etat apparaît évidemment comme un acte de prérogative monarchiste. Voilà les Chambres qui veulent fonctionner, il y a des députés qui veulent interpeller, et le président de la République met fin, par un acte d'autorité, à cette activité.

Comment se fait cette clôture de la session ordinaire? Le décret de clôture est lu à la tribune par un ministre; pratiquement, le président du Conseil est là, à son banc, on parle, on discute, on demande à l'interpeller, et, comme cela s'est produit à plusieurs reprises, le président du conseil demande la parole, il monte à la tribune, il sort de sa serviette le décret de clôture, et il lit le décret de clôture. Et, à partir de ce moment, la Chambre ne peut plus fonctionner.

Pratiquement, voici quelques dates de la lecture du décret de clôture: 4 Juillet I899, I0 Juillet I900, 6 Juillet I90I: c'est le ministère Waldeck-Rousseau, I2 Juillet I902, 4 Juillet I903, 4 Juillet I904; c'est le ministère Combes, I3 Juillet I9II: ministère Caillaux, I3 Juillet I925, I3 Juillet I927: ministère Painlevé. Pratiquement, par conséquent, la session ordinaire est close au début de juillet.

On voit donc combien la constitution de I875 a éssayé de balancer les choses: premier coup de balancier vers la droite, vers la tradition monarchique: c'est le président de la République qui convoque et clôt; - coup de balancier vers la gauche: cependant, il y a la session ordinaire, qui se réunit de plein droit, sans convocation du président de la République, et qui va durer cinq mois au moins: tradition républicaine - Mais, autre coup de balancier au profit de l'exécutif: pendant cette durée de cinq mois, le président de la République peut suspendre la session ordinaire.

Le président de la République ajourne, mais ne proroge pas.

Le président de la République ajourne, mais ne proroge pas.

Il ne peut pas la proroger. Proroger signifierait que le président de la République suspend la session en disant: " Rentrez chez vous et je vous convoquerai à nouveau".

Le président de la République ajourne, c'est-à-dire fixe un jour auquel la Chambre se réunira de nouveau. Il ajourne la session ordinaire. On voit la différence entre proroger et ajourner.

Le président de la République, au cours de la

Source : BIU Cujas

session ordinaire peut ajourner deux fois, et pour un mois au maximum chaque fois. Quelle est la signification de cet ajournement ? La Chambre semble se diriger dans une mauvaise voie, le président de la République renvoie les députés auprès de leurs électeurs pour leur laisser le temps de réfléchir; et il peut le faire deux fois, c'est une sorte d'avertissement.

L'ajournement est considéré comme une espèce de période de préface de la dissolution. C'est ainsi d'ailleurs que l'ajournement est apparu au moment du I6 Mai I877. On a exposé ces évènements du I6 Mai I877: le président Mac Mahon décidé à prononcer la dissolution de la Chambre, a commencé par l'ajourner, de façon à permettre à son gouvernement de préparer les élections et d'avoir plus de temps.Par conséquent l'ajournement a été mis en oeuvre une fois, absolument comme la dissolution, qui a été mise en oeuvre également une fois.

Voilà pour la session ordinaire.

Les sessions extraordinaires

Maintenant, il y a des sessions extraordinaires de plein droit, c'est-à-dire les deux Chambres se réunissent sans être convoquées par le président de la République:

L'élection du président de la République

I° - Pour élire le président de la République, en cas de décès ou de démission du titulaire de la présidence de la République. Dans ce cas, la constitution porte un ordre précis: les deux Chambres se réunissent immédiatement. Nous nous trouvons encore là en présence d'un adverbe, qui aurait une valeur absolue, s'il s'agissait de chimie ou de physique, et qui, naturellement, doit être interprété raisonnablement, lorsqu'il s'agit de constitution.

Immédiatement, cela signifierait dans l'absolu de la signification du mot: sur l'heure, immédiatement Pratiquement, cela se traduit: dans les trois jours.

Comment les Chambres se réunissent-elles à Versailles ?

Est-ce que députés et sénateurs se dirigent immédiatement, en apprenant la mort du président de la République vers Versailles?

Non, le président de l'Assemblée nationale, qui élit le président de la Républiquen c'est le président du Sénat. Par conséquent, en pratique, c'est le Président du Sénat, qui avertit les Sénateurs et les Députés, que l'Assemblée nationale se réunira à Versailles . A un moment donné, M.Tardieu avait dit, dans des heures tragiques: "Je convoquerai l'Assemblée Nationale". C'était une erreur constitutionnelle, ce n'est pas le chef du gouvernement qui

Source : BIU Cujas

convoque, c'est le président du Sénat.

En cas d'expiration normale des pouvoirs du président de la République, nous nous trouvons en présence d'une situation assez remarquable: lorsque le président de la République se dirige vers la fin de ses sept ans, c'est lui qui doit convoquer l'Assemblée nationale pour choisir son successeur; il doit le faire un mois avant l'expiration de ses fonctions.

On voit alors ce qui se produit: le président de la République est toujours en fonctions, encore pour un mois et il y a un président de la République, qui vient d'être élu, mais qui n'a aucune attribution, aucun pouvoir, puisqu'il ne prendra ses fonctions qu'un mois après. Par conséquent, pendant un mois, nous avons deux présidents de la République, l'un qui doit sortir dans un mois, l'autre qui doit entrer.

Cela crée parfois des situations assez délicates, notamment lorsque M.Paul Déchanel a été élu président de la République, il était lui-même Président de la Chambre, et il y avait à la Chambre, un vieux secrétaire général, qui a été fonctionnaire de la Chambre depuis le Corps législatif du Second Empire, depuis I868 jusqu'en I927. C'était lui qui se considérait comme interprète de la constitution, et il disait qu'il était inadmissible que le pouvoir exécutif soit logé chez le pouvoir législatif.

Aussi, il invitait M. Deschanel à s'en aller vite, vite, du Palais Bourbon, alors que le Palais de l'Elysée n'était pas encore prêt pour le recevoir.

Mais cela n'est rien, et il faut supposer les choses les plus extraordinaires: nous supposons qu'au cours de ce délai d'un mois, le président de la République, qui est à l'Elysée, vient à mourir; alors,nous n'avons pas de président de la République: les Chambres en ont élu un, mais qui ne doit entrer en fonctions que dans un mois.

D'autre part, la constitution dit: en cas de décès du président de la République, les Chambres se réunissent immédiatement. Par conséquent, elles devraient se réunir immédiatement. Pourquoi faire ? Pour élire un président de la République. Mais elles ne peuvent l'élire que pour 7 ans, Alors nous en aurions deux. C'est une question d'école, mais elle est assez curieuse et fait jouer une quantité de principes.

Si le président de la République néglige de convoquer la Chambre et le Sénat, un mois avant l'expiration de ses fonctions, les deux Chambres se réunissent de plein droit, pour lui donner un succes-

Source : BIU Cujas

seur, I5 jours avant l'expiration des pouvoirs du président de la République. Il est inutile de dire que tous les présidents de la République ont convoqué l'Assemblée Nationale, un mois avant l'expiration de leurs fonctions.

En cas d'état de siège

Les Chambres se réunissent de plein droit en cas d'état de siège, lorsqu'il y a une situation de péril public, venant, soit de l'intérieur, soit de l'extérieur, les pouvoirs publics peuvent dans des conditions que nous étudierons dans la suite, proclamer l'état de siège.

L'état de siège a pour effet:

I° - de faire passer tous les pouvoirs de l'autorité civile à l'autorité militaire. Par exemple, si nous considérons Paris, si l'état de siège est déclaré, soit pour Paris tout seul, soit pour la France entière, c'est le gouvernement militaire de Paris, qui prend les fonctions de préfet de la Seine et de préfet de police. Bien entendu pratiquement, il laissera en place le préfet de la Seine et le préfet de Paris, mais c'est lui qui sera leur chef, et qui prendra leurs décisions.

En outre, les tribunaux judiciaires ordinaires, en matière répressive, sont dessaisis au profit des conseils de guerre; ce sont les conseils de guerre, qui vont prononcer les peines prévues par le Code pénal.

En troisième lieu, toutes les libertés des individus et les garanties de ces libertés sont supprimées par l'état de siège: plus de liberté de la presse, plus de liberté d'association, plus de liberté de réunion, plus de garantie du domicile; les autorités militaires peuvent pénétrer dans les domiciles à toute heure de jour et de nuit.

Voilà l'état de siège, c'est une situation extrêmement grave. On s'est demandé, en I848, qui pourrait ainsi pénétrer dans un domicile, on a déclaré qu'il suffirait qu'il y ait un chef, par conséquent un caporal avec une patrouille de soldats peut pénétrer dans un domicile quelconque, au milieu de la nuit, sous prétexte d'y chercher des armes de guerre, qui pourraient s'y trouver cachées.

Dans ces conditions, la déclaration de l'état de siège est une chose extrêmement grave, et on a pensé que le Parlement devait être réuni pour contrôler l'exercice de ce pouvoir par l'autorité militaire.

La session extraordinaire de la fin de l'au-

En outre, nous avons des cas où le président de la République convoque librement et des cas où il est obligé de convoquer. Le président de la République

Source : BIU Cujas

tomne. peut convoquer les Chambres quand il lui plaît; pratiquement, il les convoque chaque année, à la fin de l'automne, pour une session que l'on appelle la session extraordinaire.

Chaque année, il y a une session extraordinaire; par conséquent, nous pouvons dire qu'il y a une session extraordinaire ordinaire: c'est celle qui est réunie à la fin de l'année, fin octobre, commencement novembre, pour siéger jusqu'à la fin du mois de décembre.

Pourquoi y a-t-il, chaque année, cette session extraordinaire? D'abord, parce que les attributions du Parlement et l'activité législative ont dépassé toutes les limites qui, auparavant avaient été prévues, et que l'on pouvait même prévoir en I875. Lorsque l'Assemblée nationale, en I875 a fait la constitution, on a pensé que les Chambres siégeraient pendant cinq mois, puis que, pendant le reste du temps, le gouvernement gouvernerait librement, sans être soumis à ce contrôle incessant et à ces questions incessantes des députés.

Mais on raisonne toujours comme si nous nous trouvions dans un état analogue à celui des Chambres de la Restauration ou de la Monarchie de Juillet. Dans une année comme I828, les Chambres avaient à examiner une quarantaine de projets ou de propositions de lois, la plupart, d'ailleurs, d'initiative gouvernementale. On faisait cela en quelques séances. Tandis qu'actuellement, c'est 4.000 projets ou propositions, qu'il y a chaque année. Ce n'est pas la faute de la Chambre, c'est la faute de la complication de la vie, des progrès de la société, de l'étatisme, etc.

En second lieu, jamais aucune Chambre n'a voté le budget dans sa session ordinaire; or, comme il faut le budget pour l'année suivante, le président de la République est bien pratiquement obligé de convoquer chaque année les Chambres, pour voter le budget dans une session extraordinaire, fin automne et commencement hiver.

Clôture de la session extraordinaire

Qui clôt cette session extraordinaire? Le Président de la République, quand il lui plaît; pratiquement, on dure jusqu'à la fin de décembre, et on sait le phénomène, qui s'est produit cette année: le mois de décembre a eu 33 jours, en ce sens que, comme on n'avait pas voté le budget à la fin de décembre, on a prolongé le mois de décembre jusqu'à ce que le budget soit voté. Nous nous moquons parfois

des traditions, mais nous avons aussi des traditions en France: c'est ainsi que, quand le budget n'est pas voté le 31 Décembre, on arrête l'horloge de la Chambre des députés à minuit, alors il est toujours le 31 décembre à minuit, pendant 12, 13, 24 heures....

Convocations en session extraordinaire sur demande de la majorité des membres des deux Chambres

Donc, le président de la République convoque librement. Il est, d'autre part, obligé de convoquer, si la majorité des membres des deux Chambres le demande. Comment imagine-t-on cette demande des membres des deux Chambres? On fait circuler des listes, et, s'il y a la moitié plus une des signatures des membres des deux Chambres, le président de la République est obligé de convoquer.

Ce rite de la signature n'a pas beaucoup d'importance en matière parlementaire, parce que voici ce qui se produit: les partis se réunissent certains jours dans un local de la Chambre, et là, à tour de bras, on signe, on fait passer au voisin, qui fait passer au voisin, on tourne tout autour de la table et on a comme cela des feuilles, qui sont couvertes de signatures. Au moment voulu, un membre du parti écrit au-dessus de ces signatures une proposition de motion, qui a ainsi les 50 ou les 20 signatures exigées. C'est ainsi que Jaurès avait signé des demandes de scrutin public à la tribune, et sa signature a figuré sur les feuilles pendant deux ans après sa mort; c'étaient toujours les mêmes feuilles qui circulaient.

Pratiquement, cette demande des membres de la majorité des deux Chambres n'a jamais fonctionné. Il y a quelques années, il y a eu une tentative, mais la majorité n'a pas pu être réunie.

Il y a aussi un rite traditionnel de la vie parlementaire: c'est lorsque le président du conseil monte à la tribune et lit le décret de clôture, il faut, d'après la règle traditionnelle, qu'il y ait des protestations véhémentes sur tous les bancs, il faut que les députés crient: "Mais nous voulons travailler! Nous avons encore quelque chose à faire! C'est un abus de pouvoir! C'est de la dictature!... etc" Puis, on se répand dans les couloirs et on est bien content d'être libre.

Alors, lorsqu'un parti prend l'initiative de faire circuler des listes pour être convoqué et venir à Paris au milieu des chaleurs du mois d'août ou de septembre, cette initiative n'a aucune espèce de succès.

En fait, nous arrivons à une quasi-permanence des assemblées. On peut dire que les Chambres fonctionnent pendant le même temps que les Facultés. On s'en va au 14 Juillet, on revient au commencement de novembr

Source : BIU Cujas

La session est donc le temps pendant lequel une chambre peut exercer ses fonctions. Dans ces conditions, avec le système de la quasi-permanence, cette clôture de la session ordinaire, par un acte d'autorité du gouvernement, a quelque chose qui heurte et quelque chose surtout qui est inutile. On pourrait aussi, avec le même résultat, dire que, vers le mois de Juillet, la Chambre fixe la durée de ses vacances; on arriverait pratiquement au même résultat.

Les sessions sont simultanées

Les sessions sont simultanées. - Principe de la simultanéité des sessions de la Chambre ou du Sénat, loi du I6 Juillet I875. - Quels sont les motifs de ce synchronisme constitutionnel? Ce sont les suivants:

D'abord, il y a un motif théorique: le Parlement est un, il est divisé en deux Chambres, mais il n'y a qu'une seule autorité, qui est le parlement. Dans ces conditions, on convoque le parlement, on ne convoque pas une chambre ou l'autre du parlement.

Mais ceci est un motif, pour ainsi dire, secondaire. Le véritable motif de la simultanéité des sessions est la peur que le pouvoir exécutif se passe de convoquer la Chambre des Députés, et se contente de convoquer le Sénat, pour, en s'appuyant sur le Sénat, faire une politique de dictature.

Donc, la session de chaque chambre commence et finit en même temps que la session de l'autre chambre.

Ce synchronisme des sessions est un synchronisme, que l'on qualifie de jour à jour, et non pas un synchronisme d'heure à heure. Pendant quelque temps, le synchronisme a été d'heure à heure, et voici comment se traduisait cette règle: le président du conseil, à la Chambre des députés, lisait le décret de clôture. Aussitôt, coup de téléphone au président du Sénat, et le président du Sénat levait la séance, en déclarant la session close. Il y avait un orateur à la tribune, on le coupait à cette minute même et il ne pouvait pas aller plus loin.

Dans ces conditions, on est arrivé au synchronisme de jour à jour, c'est-à-dire que le Sénat, doit avoir achevé en même temps que la Chambre. Voilà une séance de nuit, la Chambre a voté, le Sénat délibère encore, on lui permet de délibérer pendant toute la journée, si cela lui plaît. Mais, dans tous les cas, on attend au Sénat la lecture du décret de clôture, soit par le président du conseil, soit par un autre ministre, en général, le garde des sceaux.

L'ouverture des sessions

Il n'y a aucune solennité pour l'ouverture des sessions. Une des curiosités de la vie politique

Source : BIU Cujas

anglaise, est la sorte de procession royale, constituée par le départ du roi, dans un carrosse préhistorique, qui se rend au palais de Westminster pour ouvrir la session et lire le discours du trône, les deux chambres étant réunies dans le local de la Chambre des Lords, et là, le roi prononce le discours d'ouverture, qui a été, en réalité, écrit par le président du conseil et dont le président du conseil est responsable.

Le discours du trône

Cette solennité a existé en France, avec les deux chambres réunies , et un discours du roi, le roi se transportant pratiquement en personne au Palais-Bourbon. Il y a une salle, qu'on appelle encore la salle du trône, où il n'y a naturellement plus de trône; c'est là que les chambres se réunissaient pour entendre le discours du roi. Sous Louis XVIII, le roi, afin de respecter les traditions de l'ancien régime, s'adressait aux pairs et leur disait: "Messieurs les pairs, veuillez vous asseoir". Quant aux députés, c'était une poussière trop infime pour que le roi s'adresse à eux, c'était alors le chancelier, qui leur disait: " Messieurs les députés, le roi vous permet de vous asseoir." Là-dessus, le roi mettait son chapeau, et prononçait son discours.

Sous le Second Empire, c'était également l'Empereur, qui prononçait le discours, mais le progrès dans la voie démocratique sera la reconnaissance au Corps Législatif du droit de répondre par une adresse au discours du trône.

C'est dans ce discours du trône, en Angleterre, que le roi dit: "Mes peuples...ma marine...mon armée. ..." mais, il est bien entendu que ces peuples, il ne les gouverne pas, que son armée, il ne la commande pas, et que sa marine, il ne la commande pas. Mais il est tout de même le chef des peuples, de l'armée, et de la marine.

Nous avons, dans la constitution de I875, art. 4 de la loi constitutionnelle du I6 Juillet, une solennité à l'occasion de l'ouverture de la session ordinaire: "Chaque année, au moment de l'ouverture de la session ordinaire, des prières publiques seront dites dans les églises et dans les temples, pour appeler les bénédictions divines sur les travaux des assemblées."

Il y avait donc, en vertu de la constitution elle-même, une solennité dans toutes les églises et dans tous les temples, mais pratiquement une solennité dans l'Eglise Notre-Dame, où le gouvernement et les autorités se rendaient à titre officiel. Mais on a indiqué que la loi de I884, qui est une loi

Source : BIU Cujas

manifestant l'installation des républicains dans la République, a supprimé les prières publiques. Par conséquent, le session ordinaire s'ouvre sans aucune espèce de solennité.

------§-§-§-----

Source : BIU Cujas

Troisième principe supposé par la Constitution de 1875

LA SEPARATION DES POUVOIRS

Nous avons examiné deux des grands principes du droit public occidental. Comme on l'a indiqué, ces deux principes qu'on apprenait autrefois comme des espèces de dogmes d'une religion constitutionnelle plus ou moins révélée, sont aujourd'hui contestés dans une grande quantité de pays du monde. Par conséquent, c'est avec cette réserve qu'on les expose. M.Barthélemy croit qu'ils contiennent la vérité politique; on ne dit pas pour l'éternité, mais encore certainement pour une durée très sérieuse et que l'Angleterre et la France restent les deux dernières tranchées de ces principes constitutionnels.

Nous avons vu: I° la souveraineté nationale et, à cette occasion, on a exposé les principes du suffrage universel et l'exercice du suffrage universel.

En second lieu, nous avons vu le régime représentatif, et, à cette occasion, nous avons parlé du Parlement.

Nous arrivons maintenant au troisième grand principe de ce que les Allemands appellent le droit public libéristique, c'est-à-dire le droit public de la liberté: c'est la séparation des pouvoirs.

La séparation des pouvoirs n'est pas un principe métaphysique, c'est seulement une règle d'art et de sagesse dans l'administration politique. Par conséquent, en exposant ce principe, M.Barthélemy insiste sur la manière dont il faut le comprendre. Par exemple, il ne faut pas dire: ce serait contraire à la séparation des pouvoirs, parce que cela ne veut rien dire. Il faut chercher le bon équilibre des pouvoirs, la bonne organisation de l'Etat sans s'attacher à ce principe de la séparation des pouvoirs, comme à un principe premier, par exemple, comme à une loi de la physique.

Par exemple, on va dire: il y a trois pouvoirs, cela veut dire que nous estimons que, pour le bon fonctionnement des services publics et pour la liberté des citoyens, il faut qu'il y ait trois pouvoirs indépendants les uns des autres. Ceci n'a pas toujours été compris et notamment il y a une quantité

Source : BIU Cujas

d'auteurs, qui discutent à l'infini sur la question de savoir si le pouvoir judiciaire est un pouvoir ou n'est pas un pouvoir. Il y avait à la Faculté de Droit de Paris un professeur très éminent, qui a passé quarante ans de son enseignement à exposer s'il n'y a pas ou s'il y a un pouvoir judiciaire, et il disait: il y a un pouvoir judiciaire; il y a un pouvoir judiciaire si nous estimons qu'il faut qu'il y en ait un, s'il est bon pour la liberté et le fonctionnement des services publics qu'il y ait un pouvoir judiciaire indépendant.

Les diverses formes du gouvernement représentatif d'après le degré de réalisation de la séparation des pouvoirs

D'après le degré où est réalisée la séparation des pouvoirs entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, - car le pouvoir judiciaire ne va pas nous servir pour classer les systèmes politiques, - nous avons diverses formes de gouvernement représentatif.

Le régime parlementaire n'est pas le régime, où il y a un parlement, le régime où il y a un Parlement est le régime représentatif. Le régime parlementaire est le régime dans lequel la prédominance appartient au parlement, cela, c'est autre chose. Dans le régime représentatif, nous allons avoir diverses catégories, ce sont l'isolement des pouvoirs, gouvernement des assemblées, gouvernement présidentiel, gouvernement parlementaire.

Restons sur la notion de la séparation des pouvoirs. Il est convenable, tant du point de vue du bon fonctionnement des services publics, qu'au point de vue du respect par l'Etat des libertés individuelles, qu'il y ait séparation des pouvoirs. (Montesquieu considérait que la séparation des pouvoirs est destinée à assurer la liberté individuelle, et il estimait que la séparation des pouvoirs suffit à assurer les libertés individuelles). Donc, il est bon, il est convenable, il est opportun, il est utile, au point de vue du bon fonctionnement des services publics, et au point de vue des libertés individuelles, que les diverses fonctions de l'Etat, par exemple la fonction de légiférer, la fonction de gouverner, la fonction de juger, soient attribuées à des organes distincts et jouissant, les uns à l'égard des autres, d'une certaine indépendance.

Historiquement le principe de la séparation des pouvoirs est dirigé contre le pouvoir personnel

Historiquement, le principe de la séparation des pouvoirs a été un bélier dirigé contre le pouvoir personnel du roi. Louis XIV, 1° exerçait le pouvoir gouvernemental: il gouvernait absolument le pays;

2° - Il faisait des lois par les ordonnances;

3° - Il avait le pouvoir de juger, pouvoir qu'il exerçait, soit en évoquant des procès devant son

Source : BIU Cujas

conseil, soit en renvoyant un procès devant des commissaires. Par exemple, dans le procès de Fouquet, Louis XIV force Fouquet à donner sa démission de procureur général au parlement de Paris, parce que s'il était resté procureur général au Parlement de Paris, Fouquet évidemment, aurait été revendiqué par ce Parlement, qui l'aurait défendu. Louis XIV constitue une commission, c'est-à-dire choisit trois individus et leur dit: "Vous allez juger ce personnage ", qui avait commis des prévarications comme contrôleur général des finances. La commission rend un jugement et dit: Fouquet sera exilé. Et Louis XIV, qui avait la totalité du pouvoir judiciaire, dit: " Non, Fouquet sera emprisonné pour toute sa vie." Par conséquent, non seulement Louis XIV charge une commission de juger, mais encore la commission ayant rendu son jugement, Louis XIV , en vertu de son pouvoir judiciaire, modifie le jugement. Voilà le système de confusion des pouvoirs.

Origine du principe de la séparation des pouvoirs. L'Esprit des Lois, de Montesquieu.

C'est afin de diminuer le pouvoir royal qu'a été mis en oeuvre ce principe de la séparation des pouvoirs. D'où vient ce principe? Il y a des gens qui le font remonter à Aristote: tout est dans Aristote; si ce n'est pas dans Aristote, vous êtes sûr de le trouver dans Platon ou dans les Saintes-Ecritures.

On peut citer Locke. Mais enfin, si le principe de la séparation des pouvoirs a eu le succès qu'il a obtenu, et qu'il conserve encore aujourd'hui, c'est incontestablement à Montesquieu qu'on le doit: "Esprit des Lois",

Cet Esprit des Lois, c'est un grand livre, qui a paru en 1748, après que Montesquieu eut mis vingt ans à le limer et à le relimer. L'Esprit des Lois, en deux grands volumes, a eu un succès formidable pour un livre de cette qualité. Il y a eu cinq éditions en deux ans. Le livre avait paru sans nom d'auteur, comme cela se faisait autrefois, parce que c'était un livre en apparence révolutionnaire; il n'avait pas été imprimé en France, il n'avait pas obtenu la permission de circuler en France, cependant il a eu le succès qu'on a dit; tous les hommes éclairés de l'Europe connaissaient "l'Esprit des Lois", et Montesquieu était véritablement un grand Européen, entouré de la considération des peuples et de l'estime des rois.

Dans ce traité de l'Esprit des Lois, Livre XI, est un Chapitre VI, intitulé: "De la constitution d'Angleterre. " Ce chapitre a ceci de particulier, qu'il ne fait aucune allusion à l'Angleterre, dans tout le chapitre, mais que Montesquieu a dégagé de ce qu'il croyait être la constitution d'Angleterre, les principes essentiels.

Source : BIU Cujas

Montesquieu n'a pas vu le régime parlementaire, il n'a pas vu le fonctionnement du régime parlementaire, c'est-à-dire la responsabilité des Ministres de la Couronne devant la Chambre des Communes, et cependant cette responsabilité existait déjà.

Nous avons ici des choses tellement essentielles, c'est une page tellement importante qu'il faut la connaître:

Il y a, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs la puissance législative, la puissance exécutrice des choses, qui lépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Autrement dit, par la première, le prince avec les ministres fait des lois pour un temps ou pour toujours; par la seconde, il fait la paix ou la guerre, établit la sûreté, prévient les invasions; par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers (pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire).

La liberté politique dans un citoyen - (remarquez cette définition qui a une actualité profonde, ce sont des choses qui sont toujours vraies, seulement tout cela est entré dans le domaine public, dans le courant, dans les idées reçues, alors il nous semble que ce sont de vieilles banalités, il faut se placer en 1748 pour comprendre ce que cela signifiait) - la liberté politique dans un citoyen est cette tranquillité d'esprit, qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté, et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen (c'est une vérité qu'il faudrait graver en lettres d'or sur marbre noir dans le péristyle de la Chambre des députés).

(Et voici la séparation des pouvoirs qui revient) Lorsque dans la même personne, ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat (et ici retenez la formule dernière), ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice, (indépendance du pouvoir judiciaire). Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire....

Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps de tribunaux, ou de nobles, ou du peuple, exercait

Source : BIU Cujas

ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter des résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. Dans les républiques d'Italie, où ces trois pouvoirs sont réunis, la liberté se trouve moins que dans nos monarchies. Aussi, le gouvernement a-t-il besoin, pour se maintenir, de moyens aussi violents que le gouvernement des Turcs, témoins et inquisiteurs d'Etat , et le tronc où tout délateur peut, à tous les moments, jeter avec un billet son accusation.

C'est une page, c'est un monument dans l'histoire de la pensée constitutionnelle, comme les XII Tables dans le droit romain.

Le professeur appelle l'attention sur la différence, à ce point de vue, entre le droit anglo-américain, et le droit français.

Si on ouvre un livre de droit constitutionnel français, on voit qu'on commence par la séparation des pouvoirs, le principe de la souveraineté des peuples, etc.. Ouvrez un traité de droit constitutionnel anglais, au contraire, vous voyez: la couronne, la chambre des lords, la chambre des communes ... On décrit. Mais dans le droit américain, qui est un peu intermédiaire entre l'esprit juridique anglais et l'esprit juridique français, il y a le système de la séparation des pouvoirs, traduit dans le langage mécanique: les Américains parlent du système des freins et des contre-poids, c'est-à-dire il faut qu'aucun pouvoir ne puisse agir tyranniquement seul, sans être aussitôt contrebalancé par un autre pouvoir, autrement, il y aurait tyrannie. Ici, tout le droit public de la liberté est constitué par des résistances: il faut que le pouvoir rencontre une résistance, qui le fasse au moins réfléchir, et on peut appliquer cette conception à tous les domaines de l'activité publique.

Par exemple, lorsque Napoléon Ier, qui n'était encore que Bonaparte, a fondé la Banque de France, il a prononcé cette parole tout à fait remarquable: " Il faut que la Banque (de France) soit entre les mains du gouvernement, mais pas trop", c'est-à-dire: il faut que le gouvernement puisse dire à la Banque: " Vous allez émettre des billets, car j'ai besoin d'argent," mais il faut aussi que la Banque puisse dire: " Vous nous conduisez à la ruine, je ne veux pas émettre de billets".

On verra, dans la suite, combien cette idée a été importante, et combien elle a été méconnue à certaines époques.

Source : BIU Cujas

Utilité du principe de la séparation des pouvoirs

Dès 1780, la doctrine de la séparation des pouvoirs pénètre dans plusieurs constitutions des colonies américaines, notamment dans le Massachussetts.

Avec la Révolution française, le principe de sagesse politique, d'art politique, devient un article constitutionnel: art. 16 de la Déclaration des Droits: Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution.

La séparation des pouvoirs a encore son utilité pratique: il faut que le gouvernement puisse arrêter les excès des chambres, et il faut aussi que le gouvernement trouve dans les chambres un frein. Par conséquent, M.Barthélemy estime, pour sa part, qu'il faut que le gouvernement soit contrôlé très fortement par les chambres; évidemment, il y a des périodes de crise, il faut tenir compte des difficultés, mais il faut éviter les prétendues délégations de pouvoir au gouvernement, parce qu'alors nous avons une législation de désordre, une législation, qui n'est pas mûrie. M. Barthélemy est partisan de l'examen par les grandes commissions, il faut que les chambres étudient les lois.

Le principe de la séparation au point de vue de l'indépendance du pouvoir judiciaire

Voyons le principe de la séparation des pouvoirs au point de vue de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il faut que le pouvoir judiciaire soit indépendant, non seulement du pouvoir législatif - cela il le serait assez - mais du pouvoir exécutif.

I° - Il faut qu'il soit indépendant du pouvoir législatif, il l'est; des membres du parlement, moins. Lorsque l'on a étudié, il y a quelques années, la réforme du pouvoir judiciaire, on a trouvé des magistrats, qui avaient fait une carrière honorable et qui avaient dans leur dossier la recommandation de 3 ou 400 députés, et cela tout au long de leur carrière. Car, avec notre système judiciaire actuel, un magistrat, avant d'arriver au grand sommet, qui est la Cour de Cassation, doit passer par environ 20 degrés: juge suppléant, substitut, président, conseiller, etc. A chaque fois - du moins cela se faisait autrefois - chaque magistrat fait appel à tous les parlementaires qu'il connaît et se fait appuyer. Il y a là un véritable abus; d'autant mieux, il faut bien le reconnaître, que ces recommandations en masse ont beaucoup moins d'importance qu'une recommandation personnelle d'un personnage important près du garde des sceaux.

L'élection des juges sous la Révolution

Mais le point sur lequel on veut appeler l'attention, c'est le suivant: sous la Révolution, les juges étaient élus par les électeurs, qui élisaient

Source : BIU Cujas

les curés (car l'élection était générale sous la Révolution, avec la constitution civile du clergé, on élisait les curés), qui élisaient les députés aux assemblées du département. Ce système, qui n'a fonctionné que deux fois, puisque les juges étaient élus pour cinq ans et que cela commence en 1781 et va jusqu'en l'an VIII, ce système a donné des résultats déplorables. Ainsi, au second renouvellement, on a vu juges au tribunal de Paris, un peintre et un jardinier. C'est très bien, à la condition qu'à leur tour, les juges puissent devenir peintres en bâtiment ou jardiniers; il est évident qu'il faut faire une distinction entre les compétences.

La nomination des magistrats par le pouvoir exécutif. L'inamovibilité

Bonaparte est arrivé et a dit qu'il nommerait les juges: c'est le pouvoir exécutif qui nomme les juges. En même temps, Bonaparte, sentant le péril qu'il y avait à créer une magistrature nommée, crée la résistance, en disant: "Les juges que créera le pouvoir central, seront inamovibles".

En quoi consiste l'inamovibilité de la magistrature? C'est qu'un magistrat assis (des cours et des tribunaux) ne peut pas être enlevé à son siège sans l'avis conforme du conseil supérieur de la magistrature, ce conseil supérieur de la magistrature étant la cour de cassation; c'est-à-dire qu'il faut une décision de la cour de cassation pour qu'un magistrat puisse être enlevé à son siège.

Mais le juge qui, au début de sa carrière, arrive dans une petite sous-préfecture, désire l'avancement; or, l'avancement est donné par le gouvernement. Par conséquent, le gouvernement a sur les juges un moyen de pression considérable: il a entre ses mains toute la carrière, non seulement l'avancement, mais les honneurs auxquels aspirent la plupart des fonctionnaires.

Il ne faut pas diminuer, comme on l'a fait trop souvent, la valeur de la magistrature française. Nous avons encore une excellente magistrature, qui peut être comparée à n'importe quelle magistrature, sauf peut-être à celle de l'Angleterre, parce qu'en Angleterre, il n'y a pas d'avancement: on est nommé magistrat, dans une fonction qui, tout de suite, est largement rémunérée et où on est pour toute sa vie. Il y a un système du juge unique, qui permet de donner à un débutant - évidemment de 35 ans - des traitements, qui doivent équivaloir à 150.000 ou 200.000 de nos francs. S'il y a un avancement, c'est pour aller à Londres, et alors c'est la cour, qui désigne ceux qu'elle souhaite appeler. Puis, pas de retraite: on reste en fonction tant qu'on croit

Source : BIU Cujas

pouvoir y rester. Ainsi, il est mort tout récemment à la Cour de Londres, un conseiller, qui avait 84 ans et qui a été unanimement regretté par ses collègues et par le barreau.

Ceci dit, parce qu'on n'aura pas le temps de revenir sur le principe judiciaire, l'essentiel est de connaître le principe de l'inamovibilité, sa nécessité, son insuffisance.

Combinaisons auxquelles peuvent donner lieu les rapports entre l'exécutif et le législatif

Ce qui est plus intéressant, à notre point de vue, ce sont les combinaisons auxquelles peuvent donner lieu les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. C'est là l'essence du droit constitutionnel. Nous allons dégager là divers types, schématiques évidemment. On va en dégager trois ou quatre, on pourrait en dégager vingt.

Système de l'isolement des pouvoirs.

Le système de l'isolement des pouvoirs

D'abord, le système de l'isolement des pouvoirs, et ici, M.Barthélemy appelle l'attention sur l'exposé qui va être fait, parce qu'il n'est pas seulement théorique, il est historique, et qu'il faut connaître les diverses constitutions qu'a eues la France.

La constitution directoriale de l'an III

Le système de l'isolement des pouvoirs a eu son plein avec la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III (1795).

Ni les membres du Directoire, ni les ministres n'entrent dans les chambres: par conséquent, les Chambres, Conseil des Cinq Cents et Conseil des Anciens, les chambres sont toutes seules.

D'autre part, l'exécutif n'a aucune action sur le législatif: les deux chambres sont permanentes. On a dit ce qué c'était qu'une assemblée permanente: les assemblées permanentes sont les assemblées, qui se réunissent quand elles le veulent, sur simple convocation de leur président.

Le Directoire ne peut pas dissoudre le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens, et le Directoire, l'exécutif, n'a pas l'initiative de la loi. Il peut appeler l'attention des chambres sur une matière à légiférer, mais il ne peut pas, comme le fait le président de la République aujourd'hui, déposer un projet, rédigé en articles.

Par contre, le législatif n'a aucun effet sur l'exécutif, c'est-à-dire que les Directeurs nomment les ministres qu'ils veulent et les gardent autant qu'ils veulent.

On sait à quel résultat a abouti ce système de l'isolement : des coups d'Etat permanents des assemblées contre le Directoire, ou du Directoire contre

Source : BIU Cujas

les assemblées. Les Chambres renvoient un directeur, d'autre part, le Directoire annule des élections: les assemblées étant élues par tiers, le Directoire, par un décret, annule les élections de tout un tiers.

Par conséquent, la violation constante de la constitution , la séparation organisant les conflits et préparant ainsi le coup d'Etat de Bonaparte.

Gouvernement conventionnel.

Le gouvernement des assemblées ou gouvernement conventionnel

2° - Gouvernement des assemblées: c'est l'assemblée, qui est toute-puissante. On appelle ce système le gouvernement conventionnel, parce que le type, en France, en a été le gouvernement de la Convention Ce système de gouvernement des assemblées a été celui de périodes transitoires en France, notamment avec la Convention, qui a été élue le 22 Septembre I792.

La Convention

La Convention exerçait tous les pouvoirs: le pouvoir constituant - et nous savons qu'elle a fait trois constitutions -, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, et l'exemple en est dans le procès de Louis XVI , qu'elle a condamné à mort. On ne parle pas du procès des Girondins et du procès des Montagnards. Elle avait, enfin, le pouvoir exécutif, qu'elle exerçait par une commission.Cette commission du pouvoir exécutif, chargée d'exercer le pouvoir exécutif, on en a dit le nom et on le connaît, c'était le comité de salut public.

La Constituante de I848

La Constituante de I848. Elle est toute seule: Louis-Philippe est tombé, elle est omnipotente; elle confie le pouvoir exécutif à une commission de cinq membres, mais les émeutes de juin étant survenues, la Constituante enlève le pouvoir exécutif à cette commission de cinq membres pour la confier au général Cavaignac qui, en trois jours, a mis fin à l'émeute, dans des conditions que l'on devine épouvantables. La famille du général Cavaignac a essayé, à plusieurs reprises, de s'adresser à des historiens pour faire écrire la vie du général Cavaignac; il y en a qui ont accepté, puis, quand ils sont arrivés aux journées de juin, ils ont refusé. Il y a là un de ces problèmes épouvantables du gouvernement des hommes: est-ce que, quand il y a une émeute, il faut la laisser faire, ou bien y couper court? Si on pensait à économiser des vies humaines, on dirait: Il faut y couper court, il faut les arrêter dès leurs débuts. Il y a des gens, qui estiment à plusieurs millions les victimes du changement de régime en Russie, certains disent 25 millions de victimes; qu'on pense à ce que cela peut être! Et ce sont des personnes absolument

Source : BIU Cujas

indépendantes, qui comptent ces 25 millions de victimes!

Donc, Cavaignac réprime l'émeute en trois jours et s'installe à l'Hôtel Matignon, où est maintenant la présidence du conseil, cet hôtel Matignon, que nous avons déjà trouvé au moment de la non éligibilité et de l'expulsion des princes: le comte de Paris ayant marié sa fille à un prince de Portugal, habitait l'hôtel Matignon; il y donne une réception magnifique, où il y a évidemment toute la société parisienne, des représentants de la République, mais aussi tout le corps diplomatique, puisqu'il s'agit du mariage du prince du Portugal. Seulement, on fait une description tellement fastueuse de cette réception, on souligne que toute la société parisienne était là, que le corps diplomatique était là, et que par conséquent on est à la veille d'une restauration monarchique; alors, expulsion des princes, et réforme de 1884.

L'Assemblée Nationale de 1871

Enfin, on rappelle l'Assemblée nationale de 1871, qui a tous les pouvoirs, qui confie le pouvoir exécutif à M. Thiers, d'abord, au maréchal de Mac Mahon, ensuite.

Donc: 1° - Les périodes transitoires en France: 1792, 1848, 1871.

Le système de l'amendement Grévy

2° - Le système de l'amendement Grévy. C'est un amendement que Grévy, qui devait être président de la République en 1879, déposa devant la Constituante de 1848.

D'après ce système, il ne devait pas y avoir de président de la République indépendant, nommé pour une durée déterminée. Grévy voulait seulement que l'assemblée nommât un président du conseil qui, à son tour, constituerait le ministère et le président du conseil et le ministère auraient été perpétuellement responsables devant l'assemblée. De sorte, qu'en somme, le ministère aurait été un commis de l'assemblée; à tout moment, l'assemblée pouvait supprimer totalement les ministres.

On voit la carrière étrange de ce Grévy, qui commence sa célébrité politique en demandant la suppression de la magistrature, qu'il devait occuper plus tard, et à laquelle il devait s'accrocher après le scandale des décorations.

Au lendemain de la guerre, les pays neufs, renouvelés, ressuscités, ou les pays qui se sont libérés du gouvernement monarchique, se sont donné des constitutions, dont beaucoup ont aujourd'hui disparu ou ont été supprimées, et la constitution des Etats de l'Allemagne, notamment la constitution prussienne

Source : BIU Cujas

était réglée d'après le système de l'amendement Grévy: le Landstag nommait un président du conseil, qui nommait ses ministres, et cet ensemble gouvernemental était perpétuellement responsable devant le Landstag. Maintenant, il n'y a plus d'Etats allemands, il n'y a même plus de pays allemands, comme disait la constitution de Weimar de 1919; il n'y a plus qu'un Reich avec des circonscriptions administratives simplement; par conséquent, modification profonde.

3° - Gouvernement présidentiel.

La constitution américaine de 1787.

On arrive maintenant à une question, dont il est inutile de souligner l'intérêt, on veut dire la question du système américain. Remarquez l'importance de ce régime: une grande République de 150 millions d'habitants, qui a un régime, qui est le même depuis 1787. Les Américains sont très fiers de conserver la même constitution depuis 1787, et disent: " Vous, Français, vous en avez eu 14, 15, 16; nous en avons une seule depuis 1787."

C'est parfaitement vrai, mais:

1° - Il y a eu tout de même quelques petites modifications dans la constitution de 1787.

2° - Les Américains sont arrivés sur un pays neuf, ils n'ont pas de dynasties anciennes, ils n'ont ni Bonaparte, ni Bourbons, qui s'arrachent et se disputent le pouvoir.

3° - Ils n'ont pas d'adversaires. Jusqu'ici, ils n'avaient rien à craindre au point de vue extérieur: d'un côté, le Canada, évidemment sur des milliers de kilomètres, mais bien tranquille.

Moins tranquilles, au sud, avec le Mexique, mais le Mexique n'a jamais pensé à créer des incidents de frontière, ou s'il y a eu des incidents, ils ont été vivement réduits par la force américaine. Donc, pas de passé, pas d'anciennes dynasties, pas de péril extérieur.

Ce système américain a, en France, pas mal de partisans. C'est un système mixte entre le système dictature et les systèmes de liberté. Il y a des gens, qui restent libéraux et qui voudraient un régime parlementaire à l'américaine. Il faut savoir ce que c'est.

Le gouvernement présidentiel

C'est le système du gouvernement présidentiel; comme son nom l'indique, c'est un système de séparation des pouvoirs, avec prédominance de l'exécutif. Le seul chef du gouvernement, c'est le président des Etats Unis.

Il ne faut pas dire: le président de la République

Source : BIU Cujas

desEtats-Unis: le président des Etats Unis n'a pas de titre, c'est: le président, ou: le président des Etats Unis.

Le président des Etats Unis est élu par le peuple, hommes, et femmes, à deux degrés. Et voici en quoi consiste ce système des deux degrés; dans chacun des Etats qui forment la Confédération américaine, les citoyens, hommes et femmes, dans tous les Etats, - en vertu d'une règle de la constitution, les femmes sont électrices pour le président des Etats Unis, - tous les citoyens de l'Etat, hommes et femmes élisent un certain nombre d'entre eux, qui seront chargés d'élire le président des Etats Unis.

Quel est ce nombre ? C'est un nombre égal à celui des représentants de l'Etat dans les deux Chambres de la Confédération, c'est-à-dire au Sénat et à la Chambre des représentants. Pour le Sénat, chaque Etat, quelle que soit son importance, élit deux sénateurs, pas plus de deux sénateurs, pas moins de deux sénateurs; le Sénat représente l'indépendance des Etats. Pour la représentation à la Chambre des Représentants, cette représentation varie avec le nombre de la population.

Ceci indique que ce collège électoral du second degré va être un collège électoral extrêmement peu nombreux: 80 pour le Sénat, et 400 pour la Chambre des Représentants. Ce sera un collège électoral de 500 membres, donc extrêmement restreint.

Les candidats électeurs font connaître pour qui ils voteront et ils sont élus avec mandat impératif de voter pour tel ou tel candidat Et même les bulletins porteront, par exemple, en haut: "Candidature Roosevelt"; nous votons pour un tel, puis le nom du candidat; - ou candidature Landon, et nous votons pour Un tel, qui doit voter pour Landon.

Par conséquent, dès le lendemain des élections primaires, comme disent les Américains, on sait qui sera président des Etats Unis. C'est donc au lendemain de ces élections primaires que l'évènement est véritablement terminé. Les électeurs secondaires se réunissent ensuite dans un délai, qui a été raccourci au cours de ces dernières années, et ils votent au milieu de l'inattention générale.

C'est au lendemain des élections primaires que l'on sait qui est président des Etats Unis, que le président élu va recevoir les félicitations, que vont être soldés ces paris, qui sont, dans l'esprit du peuple américain, paris en argent ou bien paris

"Les Cours de Droit" 3, PLACE DE LA SORBONNE, 3 W Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

en humiliations: Si Landon est élu, je vous promène rai pendant 24 heures dans les rues de New York poussé dans une brouette.

Quelle importance y a-t-il à distinguer entre des élections au suffrage universel direct et des élections au second degré? C'est qu'il peut arriver , et il est arrivé une fois, qu'un candidat a eu la majorité aux élections primaires: si on additionnait toutes les voix qu'il avait obtenues, il avait la majorité dans le pays seulement, à raison de l'inégalité inévitable de la représentation, ce qu'on compte, ce sont les mandats, alors avec les mandats, on peut arriver à un résultat différent de celui qui aurait eu lieu, si le président des Etats Unis avait été élu directement.

L'autorité dans l'Etat

Est-ce qu'il faut une autorité dans l'Etat? Est-ce que cette autorité doit appartenir au gouvernement? Ce sont là des problèmes absolument fondamentaux. Or, il est évident que si l'on veut que le personnage, que l'on appelle le chef de l'Etat, ait une autorité, qu'il exerce une action personnelle, il faut lui en donner les moyens, et le meilleur moyen de donner de l'autorité au chef de l'Etat, c'est de le faire élire directement par le peuple. Si, au contraire, on aime mieux un équilibre des pouvoirs tel que l'autorité du chef de l'Etat soit affaiblie, il faut le faire élire par d'autres moyens.

Voilà le problème tel qu'il se pose, et nous examinons comment ce problème a été résolu par la constitution américaine.

Le chef de l'Etat américain

Le chef de l'Etat américain est élu par le peuple à deux degrés. Dans chacun des Etats qui composent la communauté américaine, les citoyens élisent un nombre d'électeurs présidentiels, égal au nombre des représentants de l'Etat au Sénat et à la Chambre des Représentants. Ces personnages ainsi élus se réunissent quelque temps après, et désignent le chef de la République américaine, le président des Etats Unis.

Quelle est la pensée profonde du gouvernement américain? C'est que le chef de l'Etat doit faire triompher sa politique personnelle, c'est-à-dire qu'il est élu par un parti, et qu'il doit faire triompher les idées et le programme de ce parti. Voilà quelque chose qui est tout à fait étranger à notre conception française du chef de l'Etat.

D'abord, on le fait élire par le peuple, ensuite on lui donne les moyens de faire triompher le programme de son parti. Quels sont ces moyens? Il

Source : BIU Cujas

aura des ministres, que l'on appelle des secrétaires. le secrétaire d'Etat étant le ministre des affaires étrangères et les autres secrétaires étant à la tête d'un département ministériel.

Ces ministres, appelés secrétaires, seront ses agents personnels. Il les choisira comme il voudra et il les choisira en dehors du parlement. Par conséquent, il prendra des personnalités de son choix dans le pays, en dehors du monde politique, en dehors du monde parlementaire: il n'a pas le droit de les prendre dans le parlement.

Le Sénat des Etats Unis

Il les choisit librement, mais ici nous trouvons une particularité de la constitution américaine. Le Sénat des Etats Unis est le conseil du chef de l'Etat. Lorsque les anciennes colonies américaines se sont affranchies de la métropole et en 1787 ont établi la constitution fédérale, les anciennes colonies ont craint pour leur indépendance les unes à l'égard des autres; alors, elles ont fait ce Sénat des Etats Unis, où chaque Etat, que ce soit un tout petit Etat ou,au contraire , une grande agglomération de peuple, chaque Etat, quelle que soit son importance, a deux sénateurs. Ce Sénat est, à côté du président des Etats Unis, afin que chaque Etat ait son importance dans le gouvernement des Etats Unis

Ainsi, il a été décidé que, quand le président nommerait un haut fonctionnaire, un ministre, un ambassadeur, un juge à la cour suprême, le Sénat devrait approuver la nomination à la majorité des deux tiers. Par conséquent, le Sénat doit approuver la nomination faite par le président des Etats Unis de ses ministres.

Les ministres aux Etats Unis agents personnels du chef de l'Etat

Voilà la doctrine. On pense tout de suite; alors le président n'est pas libre de choisir ses ministres? Si, parce qu'il y a ce que l'on appelle la courtoisie sénatoriale, qui se traduit ici par cette concession: Voilà un homme, qui a la charge très lourde de gouverner les Etats Unis; pour gouverner les Etats Unis il doit choisir les collaborateurs qu'il juge les mieux aptes à cette fonction et, dans ces conditions, nous n'avons pas le droit de lui refuser l'approbation de son choix. Et jamais, au cours de l'histoire, la moindre opposition n'a été faite au Sénat sur le choix par le président des Etats Unis de ses collaborateurs.

Il les choisit, et il les renvoie, quand il lui plaît, sans qu'ils aient rien à dire, et sans que personne ait à faire la moindre observation; donc, ce sont ses agents.

Ces agents ne forment pas un conseil; il n'y a

Source : BIU Cujas

ne forment pas un conseil

pas un gouvernement en dehors du président des Etats Unis. Les secrétaires ne se réunissent pas pour délibérer et pour voter à la majorité; c'est très important, parce qu' il n'y a pas d'autorité gouvernementale en dehors du président des Etats Unis, ou à côté du président des Etats Unis.

Mais voici un incident,qui s'est produit: lorsque M. Wilson vint à Paris, à la fin de la guerre, il nous imposa avec l'Allemagne un traité, dont nous supportons encore les charges, les défauts et les inconvénients. Le président Wilson a, en effet, imposé à la France et à ses alliés un traité, qui supposait que l'Amérique serait toujours l'alliée fidèle et étroitement fidèle de la France. Voilà la conception Wilson. De sorte que, lorsque la France a demandé comme condition traditionnelle de sa sécurité la frontière du Rhin, Wilson a dit: " Pourquoi demander la sécurité de cette frontière ? Je vous apporte, moi, quelque chose d'infiniment plus important; l'alliance perpétuelle des Etats Unis. Si la France est attaquée par l'Allemagne, les Etats Unis sont là, avec toutes leurs forces et c'est une garantie autrement forte qu'une simple frontière de géographie." Nous avons ainsi abandonné la garantie réelle pour l'alliance perpétuelle des Etats Unis.

Ce n'était pas tout: les Anglais étaient également à côté de nous, dans les mêmes conditions, pour nous défendre contre toute agression nouvelle de l' Allemagne.

Wilson, dans ces conditions, est rentré aux Etats Unis et le Sénat des Etats Unis a refusé d'accepter le traité de Versailles. De sorte que:

I° - Nous n'avons plus eu toujours à côté de nous les Etats Unis; nous nous sommes trouvés dans cette situation paradoxale que Wilson, qui avait fait la société des nations, a vu son pays refuser d'entrer dans la société des nations, et que Wilson, qui avait inspiré le traité de Versailles, a vu son pays refuser d'entrer dans cette sorte de coalition, que représentait le traité de Versailles.

Wilson a été très impressionné par ce refus, il a eu une crise de santé tragique, il a essayé de faire dans son pays une tournée en faveur de l'adhésion des Etats Unis au traité de Versailles, il n'a pas réussi, il a été malade, et c'est dans ces conditions, pendant qu'il faisait cette tournée, que le secrétaire d'Etat Lansing, s'est permis de réunir les secrétaires, afin de délibérer sur les affaires du gouvernement des Etats Unis. Wilson eut un sursaut d'énergie pour révoquer Lansing et lui dire: "Il n'y

Source : BIU Cujas

a pas d'autre centre du gouvernement que le président des Etats Unis, et si vous voulez faire un conseil des ministres, vous avez l'intention de dépouiller le président des Etats Unis de sa prérogative nécessaire et essentielle, et par conséquent, je vous révoque." On voit quelle est la situation du président des Etats Unis.

Il arrive parfois tout de même que le président des Etats Unis réunisse ses secrétaires pour causer avec eux des affaires publiques; cela n'est pas interdit, mais ce sont des réunions non officielles. Il est arrivé, raconte-t-on, qu'un président des Etats Unis réunisse ses secrétaires, puis leur pose une question et dise: " Nous allons voter"; chacun dépose un bulletin oui ou un bulletin non; puis le président des Etats Unis dépouille le scrutin, il dit: " Sept non, un oui, les oui l'emportent". Il n'y en avait qu'un, c'était le sien; par conséquent, il avait tous ses ministres contre lui, mais c'est sa décision qui l'emporta.

Evidemment, on exposerait cette doctrine aujourd'hui, sans dire que c'est une description, on dirait: c'est du fascisme. Mais c'est avec ce système que la République des Etats Unis vit depuis 1787, et ne s'en porte pas plus mal.

Les rapports du président des Etats Unis avec le Congrès

Quels vont être les rapports avec la Chambre des Représentants et le Sénat, ce que l'on appelle le Congrès? Théoriquement, séparation absolue. Les ministres n'entrent pas au Congrès. Si on va à la Chambre ou au Sénat français, sur les deux premiers bancs, il y a, brodé en lettres d'or sur le drap rouge des banquettes: "Banc des minitres". Aux Etats Unis, il n'y a pas de banc des ministres dans l'enceinte parlementaire. Il y a , dans les tribunes, sur le même rang que le public, un endroit, où les ministres peuvent aller entendre ce qui se dit au parlement, mais ils ne peuvent pas pénétrer dans les chambres.

D'autre part, le président des Etats Unis n'a pas l'initiative des lois; il n'a même pas l'initiative du budget: c'est la chambre des représentants qui fait le budget, après qu'elle a reçu la lettre du secrétaire du trésor, qui lui indique en gros les besoins de l'Etat.

Voilà la théorie. On ajoute cependant que le président peut adresser un message - c'est le terme de la constitution - pour appeler l'attention du parlement sur une matière, qui demanderait à être réglementée législativement. Mais ce que ne peut pas faire le président des Etats Unis, c'est de rédiger un

Source : BIU Cujas

projet en articles, puis de le déposer devant la chambre des représentants.

Bryce, un Anglais, qui a été membre de la Chambre des Communes, sous secrétaire d'Etat, ambassadeur d'Angleterre à Washington, et qui, de temps en temps était professeurdans une université anglaise, Bryce, profitant de son séjour aux Etats Unis, a observé la République américaine et a fait un très grand livre intitulé précisément: " La République américaine" (traduit en français). Parlant de ce message du président des Etats Unis, au Congrès, Bryce disait: "C'est un coup de pistolet tiré en l'air", c'est-à-dire que ce n'est rien du tout: il adresse un message, seulement la chambre n'est pas saisie.

Voilà la théorie qui était vraie, il y a cinquante ans. Mais voyez ces jours-ci ce qui se passe: le président Roosevelt a été singulièrement gêné dans son oeuvre économique et sociale par la Cour suprême. Roosevelt a fait de très grandes choses, il les a faites au cours de ses quatre premières années de présidence, en créant dans le budget des Etats Unis un déficit annuel supérieur à la totalité du budget français, c'est-à-dire 60 milliards de déficit. L'Amérique peut supporter cela, d'abord parce qu'ils sont I50 millions (nous ne sommes que 42 millions).

D'autre part, ils n'ont pas de dette extérieure et leur dette intérieure est très légère. De sorte que, maintenant, après quatre années de politique hardie, la charge fiscale de chaque Américain est moindre que la charge fiscale d'un citoyen français. Les Etats Unis avaient de la marge, ils ont encore de la marge, et malheureusement, nous n'en avons plus.

Le contrôle des lois constitutionnelles par les tribunaux

Il faut savoir qu'aux Etats Unis, il y a le système du contrôle constitutionnel des lois par tous les tribunaux, et par conséquent, par la Cour suprême des Etats Unis, composée de neuf membres. Ces neuf membres se font faire un procès, ils font évoquer une affaire devant eux sur l'application d'une loi et ils disent: "Nous refusons d'appliquer la loi, elle est inconstitutionnelle; la loi est contraire à la liberté du travail et de l'industrie inscrite dans la constitution: elle est contraire à la liberté du commerce inscrite dans la constitution, elle est contraire à toutes sortes de choses inscrites dans la constitution " et la loi est paralysée.

Roosevelt n'a pas été content, attendu que chaque décision de la Cour suprême était attendue avec une émotion considérable, et Roosevelt a trouvé

Source : BIU Cujas

cette Cour suprême à chaque pas dans sa marche vers la réalisation de son programme. Aussi, maintenant, il a l'intention, et les partis de gauche aux Etats Unis ont l'intention de paralyser la Cour suprême, de lui enlever ce privilège extraordinaire de pouvoir annuler les lois et d'être, en somme, en définitive, les maîtres de la partie.

Aussi, M. Roosevelt vient-il, ces jours-ci, les journaux ont dit "de déposer un projet", et c'était la vérité réelle, mais ce n'est pas la vérité constitutionnelle. Il y a , à la Cour Suprême, neuf vieux messieurs qui sont, en somme les maîtres des Etats Unis par l'exercice du pouvoir judiciaire. Ces messieurs les juges de la cour suprême s'en vont quand il leur plaît, à l'âge qui leur plaît et, quand ils s'en vont on leur laisse leur traitement intact, qui est un traitement très considérable, de plusieurs centaines de mille francs. Voilà, par conséquent, des gens extrêmement forts.

Roosevelt vient de proposer au Congrès une loi tendant simplement à dire ceci: "Quand ils auront 70 ans, il faudra qu'ils s'en aillent; mais nous ne les forçons pas à s'en aller, nous avons trop le respect de la tradition, de la constitution de 1787, pour les forcer à s'en aller; seulement, quand ils auront 70 ans, s'ils ne veulent pas s'en aller,nous nommerons à côté d'eux un juge pour les aider".

Or, il y a, à l'heure actuelle, six vieux messieurs , qui ont ces 70 ans et qui sont les adversaires des imprudences rooseveltiennes; M.Roosevelt nommera six nouveaux juges, des jeunes gens à lui et il changera ainsi la majorité dans la Cour suprême; ceci cause une émotion considérable aux Etats Unis.

On voit, par conséquent, combien il est devenu inexact de dire: "le message du président est un coup de pistolet tiré en l'air".

Puis, en ce qui concerne le budget, est-ce qu'on imagine vraiment qu'une Chambre des représentants, qu'une chambre des députés quelconque puisse préparer un budget? En 1920, il a été créé un bureau du budget qui, au nom du président des Etats Unis, avec la collaboration de quelques membres de la Chambre des représentants, prépare le budget.

Puis, si les ministres ne peuvent jamais entrer dans les chambres, le président des Etats Unis peut y entrer, à l'ouverture des sessions pour prononcer un discours. Washington allait au Congrès à cheval, tout seul, en costume de gentilhomme fermier: il attachait son cheval à la grille du Congrès, par la bride, il entrait, il lisait son petit discours, et

Source : BIU Cujas

il s'en allait. Maintenant les choses sont devenues plus solennelles.

Voilà donc la séparation entre le Congrès et le président qui tend à s'atténuer, sous l'influence aussi d'une certaine évolution de la présidence vers la dictature: Roosevelt est une espèce de dictateur, ce n'est pas douteux; un dictateur appuyé par le peuple, ayant toute cette autorité que lui donne une réélection triomphale; mais il est certain qu'il est le personnage central des Etats Unis et que le Congrès à côté de lui est une assez mince autorité.

Le président des Etats Unis n'a pas le droit de dissolution de la chambre des représentants.

Voilà les rapports entre le président et l'assemblée. Il faut dire, en outre, que l'assemblée se réunit quand elle veut, c'est une assemblée permanente. Le président des Etats Unis n'a pas à dire à la Chambre des Représentants: " Vous allez commencer votre session, vous allez la clore". Il ne peut pas dissoudre la Chambre des Représentants, ce que le président de la France peut faire; seulement, cela n'a pas beaucoup d'importance, parce que, lui, président des Etats Unis, est élu pour quatre ans, tandis que la Chambre des Représentants est élue pour deux ans. Or, quand la Chambre est élue pour un délai très bref, la dissolution est inutile, à moins que ce ne soit au cours de la première année qu'il y ait des troubles; mais au cours de la seconde année, le plus simple est d'attendre le renouvellement ordinaire.

Exceptions au principe de la séparation totale des pouvoirs. Le veto présidentiel

Séparation totale donc, mais à cette séparation, deux très graves exceptions:

I° - Le veto présidentiel, que nous avons en France à l'état mort, et qui, aux Etats Unis, est une institution extrêmement vigoureuse. Lorsque le Sénat et la Chambre des Représentants ont voté une loi, le président des Etats Unis peut briser cette loi en disant : " Je refuse de l'approuver"; la loi est donc inexistante.

Elle revient devant le Congrès, et elle ne devient définitive que si le Congrès, dans chacune de ses deux chambres , l'approuve à la majorité des trois quarts. C'est très fort, ce pouvoir du président des Etats Unis, car, dans ces conditions, il est très difficile d'obtenir la majorité des 3/4. Voilà le Sénat , qui a 80 Sénateurs environ; par conséquent, 2I Sénateurs sont les maîtres avec le président.

Ce n'est pas une prérogative théorique: tous les présidents ont usé de ce droit de veto. Il y en avait même un, que l'on appelait le "président Veto", parce qu'il avait opposé plus de 400 fois son veto.

Source : BIU Cujas

C'était avant la guerre. Il y a eu aux Etats Unis, aux environs de 1863-1865, une grande guerre civile, la guerre de Sécession. Les combattants de la guerre de Sécession ont voulu des pensions; mais, à mesure qu'on s'éloignait de la guerre de Sécession, le nombre des pensionnés augmentait: il y avait des combattants honoraires, puis il y avait les enfants des combattants, les descendants des combattants, etc. De sorte que le Congrès votait à tour de bras des pensions à des catégories de combattants, et à tour de bras aussi, le président brisait tous ces bills. On a vu aussi les difficultés au sujet du bonus bill.

Il ne faut pas croire, lorsque le président des Etats Unis envoie ainsi un message s'opposant à une loi, qu'il prenne un air d'une modestie quelconque ou d'une subordination quelconque à l'égard de la Chambre des Représentants et du Congrès, bien au contraire. Le président Coolidge mettait des termes quasiment injurieux pour le Congrès: "Attendu que votre loi est l'expression d'une basse démagogie, qu'elle ne répond pas aux aspirations du pays, que vous faites du bas électoralisme.... etc, j'oppose mon veto". Il y a là une institution très curieuse.

Le Sénat, conseil du président des Etats Unis

Puis la seconde exception est celle qu'on indiquait tout à l'heure: le Sénat est le conseil du président des Etats Unis pour la nomination des hauts fonctionnaires, notamment. Lorsqu'il s'agit de la nomination des juges à la Cour Suprême, il est arrivé que le Sénat a refusé d'approuver une nomination faite par le président des Etats Unis, sous prétexte qu'il prenait toujours ses candidats dans son Etat, ou dans l'Etat de New York et qu'il fallait que, sur tout le territoire des Etats Unis, il y ait des pays qui, à leur tour, soient représentés à la Cour Suprême.

Voilà donc quelque chose de très important, mais qui est très loin d'équivaloir au régime parlementaire, c'est-à-dire à la possibilité de révoquer les ministres. Le président nomme et, à la majorité des trois quarts, le Sénat approuve.

Approbation par le Sénat des traités signés par le président

Mais, voici qui est plus important: le Sénat doit approuver les traités signés par le président des Etats Unis. C'est ce qui explique l'incident dramatique de la conclusion de la paix. Nous avons ici le président des Etats Unis, nous avons le président Wilson, au moment de la conclusion du traité de

« Les Cours de Droit »
Source : BIU Cujas 3, place de la Sorbonne
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite

Versailles, et jamais dans l'histoire du monde, aucun homme n'a reçu un accueil aussi triomphal que le président Wilson arrivant à Paris, c'était un demi dieu, c'était le sauveur, c'était celui qui avait mis fin à la guerre. Or, certainement, les Etats Unis s'en sont tirés à bon marché, puisqu'ils ont eu environ 50.000 tués ou blessés, alors que nous en avons eu deux millions pour la France toute seule. Mais il est certain que l'arrivée des Etats Unis, avec du matériel, des troupes incessantes, et un réservoir d'hommes et un enthousiasme qui s'est maintenu jusqu'à la fin, il est certain que c'est cette arrivée des Etats Unis qui a déclenché la fin de la guerre. A ce moment là, c'était Wilson qui, évidemment, était maître du traité de paix. C'est lui qui nous a fait faire ce traité de paix. Il y avait certaines personnes qui disaient: "Faites attention! le président des Etats Unis n'est pas le maître de faire définitivement les traités, il y a le Sénat"; mais on répondait: "Cela ne compte pas, nous avons Wilson", il s'engageait pour les Etats Unis, et les Etats Unis étaient engagés, étaient obligés: tout le reste était des histoires de professeur de droit constitutionnel. Malheureusement, le Sénat était là, et il a refusé d'approuver le traité de Versailles. Par conséquent, une attribution extrêmement importante du Sénat. Si chez nous on avait connu le droit constitutionnel américain, on aurait demandé à Wilson s'il avait le Sénat avec lui. Mais il y avait déjà à ce moment des hommes comme le sénateur Borah, qui est le président du comité des affaires étrangères du Sénat; c'est lui le maître de la politique étrangère des Etats Unis, et il a refusé d'approuver le traité de Versailles.

Voilà donc cette constitution des Etats Unis, constitution extrêmement importante, extrêmement intéressante, qui est l'idéal de certains Français, qui n'osent pas beaucoup le dire, parce que cela a un peu une allure de fascisme; mais il y a des Français qui, pendant longtemps, se sont dit que si nous avions une constitution comme celle-là, le pays serait peut être mieux mené.

D'ailleurs, aux Etats Unis, il n'y a pas unanimité sur ce système; il y a beaucoup de gens, qui se plaignent d'abord de ce contrôle judiciaire de la législation; on dit que ces neuf juges sont des réactionnaires, qui empêchent le progrès social; et c'est vrai à certains points de vue: les tribunaux ont annulé des lois interdisant le travail de nuit dans les boulangeries, des lois ordonnant le repos hebdomadaire, ou instituant l'impôt progressif. Il

Source : BIU Cujas

y a des gens qui trouvent que le système des Etats Unis n'est pas parfait. (Cf. le livre intitulé: Le carrousel de Wahington, qui est significatif à cet égard).

Les constitutions des Etats particuliers aux Etats Unis

Et cependant, cela marche bien: seulement, ce qui marche bien, c'est la constitution fédérale; ce qui marche mal, ce sont les constitutions des Etats particuliers. C'est pourquoi, il y a aux Etats Unis, dans ces Etats particuliers, des constitutions extrêmement longues, qui contiennent, par exemple, des dispositions sur les loteries, sur les banques, parce que, pour modifier ces textes, il faut une Constituante spéciale. Alors, les gens bien, dans les Etats, consentent à faire partie de cette Constituante; ils consentent à s'en aller deux mois, trois mois, pour travailler pour leur pays, puis ils reprennent leurs affaires.

La constitution française du I4 Janvier I852

Nous avons eu, en France, une expérience du gouvernement présidentiel, qui a mal tourné et c'est cette expérience, qui fait qu'il existe un très fort préjugé contre le système du gouvernement présidentiel; cette expérience, c'est le système de la constitution du I4 Janvier I852.

D'après la constitution de I848, le président de la République devait être élu par le peuple et le peuple s'empressa de commettre l'imprudence d'appeler à la magistrature suprême, Louis Napoléon Bonaparte, fils de Louis, roi de Hollande, frère de Napoléon Ier et de la reine Hortense de Beauharnais. Le peuple en appelant à la tête de l'Etat un personnage, qui n'avait pas d'autre qualité que celle de chef de la dynastie, indiquait assez clairement qu'il invitait ce chef de la dynastie à rétablir le trône au profit de sa dynastie. Il faut être de bonne foi. Supposez qu'à l'heure actuelle, il y ait des élections qui nomment à la succession de M. Hitler le Kronprinz, nous interpréterions ces élections en disant que le peuple allemand veut le rétablissement de la dynastie impériale en Allemagne. La France a appelé, en I848, à la présidence de la République, le chef de la dynastie bonapartiste, on a considéré que c'était inviter ce chef à rétablir l'empire.

Donc, I848, Louis Napoléon Bonaparte est élu. On arrive vers le moment de l'expiration de ses pouvoirs de quatre ans; il n'était pas rééligible, il fait son coup d'Etat du 2 Décembre I85I, et, le I4 janvier I852, il fait sa constitution. Le président est élu par le peuple, et directement, pas avec le détour du suffrage à deux degrés. Il choisit ses ministres lui-même, et ses ministres sont exclusivement

Source : BIU Cujas

responsables devant lui. En outre, il a des pouvoirs à l'égard du Corps Législatif: il le convoque, il l'ajourne, il proroge les Chambres, il dissout le Corps Législatif.

Par conséquent, nous avons dans cette constitution du I4 Janvier I852, un pouvoir personnel plus accentué que celui qui existe aux Etats Unis. Mais au mois de décembre I852 a été rétabli l'Empire, et, par conséquent, l'expérience de gouvernement personnel, que nous avons eue en France, a fini par le régime héréditaire.

La constitution allemande de Weimar

Nous avons eu, en Allemagne, un régime intéressant, mais il est aujourd'hui mort, c'était le régime de la constitution de Weimar: le président du Reich était élu par le peuple. Cette constitution de Weimar, au fond, n'existe plus; théoriquement et juridiquement, elle est toujours en vigueur, parce qu'il est assez curieux que le système auquel nous sommes arrivés, ce système de la dictature d'Hitler, a été amené par une série de révisions parfaitement régulières, dans la forme, et faites suivant les termes de la constitution de Weimar. Par conséquent, on peut dire que la constitution de Weimar n'a jamais été renversée qu'elle a été modifiée.

Le régime parlementaire.

Nous avons vu jusqu'ici le système de l'isolement des pouvoirs, le système de la prédominance des assemblées, le système de la prédominance de l'exécutif; nous arrivons maintenant à un système d'équilibre, qui est le régime parlementaire, lequel régime parlementaire a été approuvé par la constitution, qui nous régit encore aujourd'hui, la constitution de I875.

Les éléments du régime parlementaire

Le régime parlementaire suppose une collaboration équilibrée des pouvoirs indépendants. Il suppose trois éléments:

I° - Un parlement élu, comprenant de préférence deux assemblées;

2° - Un chef de l'Etat en fonction pour une durée déterminée, irresponsable et irrévocable et dont l'action personnelle s'efface derrière celle des ministres;

3° - Un conseil des ministres, un cabinet, cheville ouvrière du régime, groupement organique des ministres responsables.

Règle essentielle et caractéristique du régime.

Et voici la règle essentiale et caractéristique du régime: le chef de l'Etat donne la vie aux ministres, au cabinet, mais le conseil des ministres ne

Source : BIU Cujas

peut conserver cette existence que si le parlement le permet; le président nomme les ministres, le parlement peut les révoquer. Par conséquent.le régime parlementaire est un régime de collaboration équilibrée des pouvoirs, consistant en ceci, qu'il y a une collaboration du chef de l'Etat et du parlement par l'intermédiaire des ministres, nommés par le chef de l'Etat et qui peuvent être renversés par le parlement.

Le chef de l'Etat n'est pas chef du gouvernement; le régime parlementaire a deux têtes, deux chefs le chef de l'Etat - roi, ou président, ou empereur - et le président du conseil ou premier ministre. Un Anglais, Sidney Low, a fait l'image du régime parlementaire. Il décrit le cortège du roi se rendant au palais de Westiminster, pour ouvrir la session parlementaire: le roi est dans un carrosse doré, dans un uniforme éblouissant, plein d'or, de pierreries, de plumes, des cavaliers brillants caracolent des deux côtés, le peuple acclame, etc... Puis un petit monsieur , avec un chapeau rond , entre au Parlement à pied; c'est le premier ministre. Et Sidney Low dit: Le monsieur dans le carrosse, ce n'est rien, le chef de l'Angleterre, c'est le petit bonhomme à pied. (Governance of England).

Comment s'est introduit le régime parlementaire en Angleterre

Voilà le régime parlementaire. Remarquez comment cela s'est produit: la monarchie a des difficultés à vivre, avec le progrès des idées, la monarchie apparaît comme un reste des anciens temps, à côté du mouvement démocratique; vous avez, d'un côté, le monarque, puis, de l'autre, le peuple, que vous qualifiez de souverain: comment allez-vous faire coïncider la souveraineté du peuple avec la souveraineté du roi? Le peuple est souverain, il est le maître; en attendant, il est gouverné par quelqu'un, qui a trouvé le trône et la couronne dans son berceau. Comment s'est faite la conciliation ?

La monarchie s'est vidée de sa réalité; elle a perdu la réalité du pouvoir; elle est restée, comme dit M. Mussolini: l'image sainte clouée à la porte de la maison, la figure de proue à l'avant du navire; c'est un symbole, c'est une image. Et cet amenuisement s'est fait, grâce au régime parlementaire. On demandait à Georges V comment il pouvait supporter un ministre intolérable, il répondit: "Ma grand mère, la reine Victoria l'aurait renvoyé; mon père Edouard VII l'aurait toléré; moi, je suis de mon temps, nous sommes les meilleurs amis du monde". Bernard Shaw a fait une pièce un peu ridicule, qui s'appelle "la ~~voiture~~ charrette de pommes"; dans laquelle le

Source : BIU Cujas

roi dit: " Je ne suis qu'une rose, et ma femme est un chou". Dans cette pièce, il y a une espèce de velléité de résistance du roi; les ministres ne cèdent pas; le roi dit: " Je vais abdiquer ! " et alors, les ministres sont pris d'un tremblement épouvantable et disent: "Ca va être affreux; il va redevenir un homme"; et, à l'idée que le roi va redevenir un homme, ils appréhendent toute espèce de catastrophes. C'est dire quelle est la conception du régime. Le même Bernard Shaw appelle le roi " un timbre en caoutchouc": il donne sa signature.

Comment s'est opérée cette transmission des pouvoirs du roi au conseil des ministres? Cela n'a jamais été l'effet d'une résolution réfléchie; le régime parlementaire, en Angleterre, est sorti de l'histoire, il est sorti de ce fait qu'il a fallu conserver les institutions traditionnelles et les adapter tout de même au régime nouveau et à l'avènement de la volonté publique.

Voici,en gros, ce qui s'est produit:

I° - La dynastie, qui régnait en Angleterre s'éteint, et monte sur le trône d'Angleterre, un prince allemand, qui était le chef de la dynastie de Hanovre. Ce prince allemand vient en Angleterre et il ne comprend rien à l'anglais; non seulement, il ignore les affaires de l'Angleterre, mais il ne connaît pas un mot d'anglais, alors inutile qu'il assiste au conseil des ministres, il ne sait pas ce qui s'y dit, il n'entend absolument rien aux conversations de ses ministres. Ainsi se pose la règle: le roi n'assiste pas au conseil des ministres. Après le conseil des ministres, le premier ministre en , latin de cuisine, expliquait à peu près au monarque ce qui s'était passé.

2° - Le successeur de ce roi est un roi scandaleux, bigame, il remplit le monde de ses plaintes à l'égard de la conduite de sa femme, qui était tout à fait innocente; le monde est plein des démêlés conjugaux de ce prince. Le successeur de celui-ci est une espèce de neurasthénique, qui se lève vers 7 heures du soir , qui reçoit les ministres dans son lit, et qui signe les pièces dans son lit. Nous arrivons ensuite à un roi complètement fou et nous aboutissons ensuite à l'avènement d'une toute jeune fille, sur le trône: la reine Victoria. Dans la suite, elle exercera une certaine influence, mais quand elle est une jeune fille, c'est le ministère qui gouverne.

Remarquez seulement l'importance de ce règne de la reine Victoria. C'est seulement de la reine

Source : BIU Cujas

Victoria que date ce sentiment si fort et si intéressant et important pour le peuple anglais: l'attachement de ce peuple à sa dynastie. Sentiment extrêmement fort, qui fait la puissance de l'Angleterre l'attachement du peuple à sa dynastie date de la reine Victoria.

On voit comment le roi s'est peu à peu effacé, cédant la place aux ministres, et arrivant ainsi à cette conception idéale du régime parlementaire ; ce qui faisait dire à Félix Faure, alors qu'il était président de la République: " Que voulez-vous, moi, je suis la reine d'Angleterre ! " Cela voulait dire: " Je ne puis rien, je suis un chef d'Etat parlementaire , comme le monarque anglais."

En définitive, la pièce essentielle du régime parlementaire, c'est la responsabilité politique des ministres, c'est-à-dire l'obligation de se retirer, lorsqu'ils ne sont plus en accord avec la majorité du parlement.

Nous aurons à voir, dans la suite, la doctrine de cette responsabilité politique des ministres, mais l'essentiel, c'est que le chef de l'Etat nomme les ministres, et que le ministère ne reste en fonction que tant qu'il est en accord avec la majorité du parlement; est-ce des deux Chambres ? Est-ce seulement de la chambre populaire ? Ce sont des questions dé détail, l'essentiel, c'est la responsabilité politique des ministres.

Comment a été introduit en France, le régime parlementaire? La charte de 1814

Comment le régime parlementaire a-t-il été introduit en France?

Le régime parlementaire est entré en France avec la charte de 1814. Louis XVIII avait vécu en Angleterre, il connaissait le fonctionnement du régime parlementaire. On ne veut pas dire que, par une volonté réfléchie, il ait introduit le régime parlementaire en France, mais quand il a été introduit par la charte, que Louis XVIII a octroyée, sans en être évidemment l'auteur, il a compris le régime parlementaire, et il l'a montré par diverses paroles historiques, notamment celle-ci: "La clef de voûte, ce n'est pas le roi, c'est le premier ministre".

La charte de 1814 introduit le régime parlementaire par une série de dispositions, que nous retrouverons dans la Constitution de 1875. Ce sont des dispositions, qui ne disent pas: le régime est le régime parlementaire. Ceci se trouve dans les constitutions du lendemain de la guerre, qui ont été faites par des professeurs de droit constitutionnel.

Source : BIU Cujas

Les professeurs de droit constitutionnel ne sont pas désignés pour faire des constitutions, ils connaissent ce qu'il y a dans les constitutions, ils ont étudié, ils ont apprécié, mais le fait qu'on est professeur de droit constitutionnel ne confère pas une grâce d'État pour savoir quelle est la meilleure constitution à donner à un Etat.

Dans la constitution de Weimar, il y avait : le gouvernement est confié au chancelier et au gouvernement, et le chancelier ne peut rester en fonction que tant qu'il est en accord avec la majorité du Reich. C'était clair.

Cette clarté n'est, ni dans la Charte de 1814, ni dans la constitution de 1875. On dit, d'une façon indirecte, que le régime parlementaire est introduit : 1°- les ministres peuvent être pris dans les Chambres; 2°- les ministres ont leur entrée dans les Chambres et ils ont la parole, quand ils la demandent. Ce sont les termes mêmes de la charte de 1814, qui seront introduits dans la constitution de 1875.

Enfin, dans la charte de 1814, il y a cette affirmation : ils sont responsables. La charte ne dit pas comment ils sont responsables et même, dans les termes exprès, la charte ne prévoit que la responsabilité pénale. C'est que, en effet, comme on aura à y revenir dans la suite, mais ce sont des idées essentielles qu'il ne faut pas craindre de répéter, la responsabilité politique est sortie de la responsabilité pénale. La Chambre des députés peut mettre en accusation les ministres devant la Chambres des Pairs. C'est une idée que nous avons déjà rencontrée, et cette idée elle est copiée dans la constitution anglaise : la Chambre des communes peut mettre les ministres en accusation devant la Chambre des lords.

Dans ces conditions, voilà ce qui se produit : un ministre commet une faute lourde, la Chambre menace de le mettre en accusation par la procédure de l'empeachment; elle va le mettre en accusation devant la Chambre des lords et cette Chambre pourra le condamner à l'exil perpétuel ou le condamner à mort. Le ministre, sous le coup de cette condamnation, s'en va, il donne sa démission. Dès lors,pour éviter l'accusation pénale, le ministre, qui sent qu'il n'est plus en accord avec la Chambre des Communes, donne sa démission. Règle : les ministres doivent donner leur démission, lorsqu'ils ne sont plus en accord avec la Chambre des députés.

Source : BIU Cujas

Voilà donc les trois idées, qui sont dans la charte Il y a des points, qui seraient extrêmement intéressants à expliquer, c'est par exemple, comment la personnalité même de Louis XVIII a aidé à l'introduction du régime parlementaire en France (Cf. l'ouvrage de M. Barthélemy: L' introduction du régime parlementaire sous Louis XVIII et sous Charles X, 1905).

Louis XVIII

On a dit que Louis XVIII était le plus grand roi que nous ayons eu depuis Louis XIV. C'est possible, le professeur croit que c'est Louis-Philippe, mais enfin, Louis XVIII était un homme extrêmement intelligent, ayant surtout le sens de la grandeur de sa race, et le sens de la grandeur de la nation française.

Il se considérait comme représentant la plus grande dynastie du monde et comme étant à la tête du plus grand pays du monde. De sorte que, quand il arrive à Paris,tout de même, il faut bien le dire, sous la protection du tsar de Russie, du roi de Prusse et de l'empereur d'Autriche, il est là un pauvre prince, que la France a presque oublié, il est infirme, il peut à peine marcher,à plus forte raison, il ne peut pas monter à cheval, ce qui est une grosse déception pour les Parisiens, car, autrefois, tous les personnages faisaient leur entrée dans les villes, à cheval, ou bien sur une mule, si c'était un personnage ecclésiastique; Louis XVIII est obligé d'entrer dans une calèche; il ne tarde pas à devenir vieux, malade,

Voilà donc un homme malade, vieux, mais qui a le sens de la grandeur de sa dynastie. Ces rois et ces empereurs, ce sont les maîtres de la situation, ils sont les maîtres de Paris. Pourtant, quand Louis XVIII est avec eux, il ne laissera à aucune porte, aucun de ces rois passer devant lui: la porte s'ouvre il passe, ensuite l'empereur de Russie, le roi de Prusse, l'empereur d'Autriche passent, après le chef de la plus grande dynastie du monde. Cela a de la grandeur, cela a de l'allure.

Se rattachant à cette idée, il avait la goût de l'étiquette. Lorsqu'il avait une cour plutôt miteuse, dans l'exil, il y avait toujours l'étiquette. Lorsqu'il est installé aux Tuileries, il exigea l'étiquette, un peu solennelle, du temps de Louis XIV. Les officiers de la garde arrivent à l'heure marquée et pendant huit ans diront: "Rien à signaler", et le roi dira: " Je vous remercie".

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
W
Répétitions Ecrites et Orales
Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

Lorsqu'on apporte la côtelette du roi, il y a un Suisse, qui bat le parquet et qui annonce: "La viande du roi". Suivent des personnages et finalement l'individu qui porte la côtelette que le roi va manger.

Quel intérêt cela présente-t-il ? C'est qu'il était fait pour être un souverain parlementaire. La marche ordinaire des affaires ne l'intéresse pas; il est lettré, il consent à s'occuper de l'élection des membres de l'Académie française, mais l'élection du président de la Cour de Cassation ne l'intéresse pas; par conséquent, il était fait pour être un souverain parlementaire. Mais il comprenait le régime parlementaire, et un jour que les ministres l'accompagnent à sa calèche, il dit aux ministres la règle essentielle du régime parlementaire, il leur dit : " Aujourd'hui, c'est vous qui m'envoyez promener, mais lorsque vous serez en minorité à la Chambre, c'est moi qui vous enverrai promener." C'est là tout le régime parlementaire.

Charles X

Charles X, qui lui succède, a une physionomie tout à fait différente. C'est le dernier frère de Louis XVI, le comte d'Artois, un personnage tout plein d'ancien régime, et avec un entourage extrêmement réactionnaire. M. de la Gorse a fait sur Louis XVIII , Charles X et Louis Philippe, trois volumes qui sont du plus haut intérêt. Il ne cachait pas qu'il avait fait avec beaucoup de plaisir, le volume sur Louis XVIII, mais qu'il avait été beaucoup moins intéressé quand il était arrivé à Charles X.

Charles X était un gentilhomme avec beaucoup d'élégance, beaucoup de race, il y manquait seulement un peu d'intelligence.

A la différence de Louis Philippe, qui connaîtra à peu près tout, Charles X reste extrêmement ignorant. D'autre part, c'était un homme extrêmement pieux, qui s'entourait de ministres d'une piété exaltée.

Charles X ne comprend pas le régime parlementaire, et c'est parce qu'il n'a pas voulu se soumettre aux exigences du régime parlementaire, qu'il a compromis les intérêts de la branche aînée.

Sous la monarchie de Juillet le régime parlementaire se consolide et s'organise techniquement

Louis Philippe (1830 - 1848) est un homme beaucoup plus intelligent, très moderne, qui a connu toutes les difficultés de la misère et de l'exil. Il commence par être soldat de la Révolution, il combat avec les armées de la Révolution contre les alliés, à Jemmapes et à Valmy; il ne tarde pas à être suspect, il est obligé de s'en aller; son père, Philippe-Egalité, est décapité.

Source : BIU Cujas

Louis Philippe arrive un jour en Suisse, littéralement dénué de tout; il tombe de faim sur une route, une paysanne suisse le ramasse, le nourrit pendant quelques 24 ou 48 heures. Il repart: il donnera des répétitions de français, de mathématiques, et ainsi il se formera à la très dure leçon de la misère.

De sorte que , lorsqu'il arrive sur le trône, en 1830, il prétend régner et gouverner.

L'interpellation

Ici, au sujet du régime parlementaire, sous la monarchie de Juillet, il faut connaître ceci:

1° - Le régime parlementaire, dont les principes avaient été posés sous la Restauration, se précisent sous la Monarchie de juillet. C'est sous la Monarchie de Juillet, par exemple, que se dessine la procédure actuelle de l'interpellation.

L'interpellation est une demande d'explication, adressée à un ministre, demande qui est close par le vote d'une résolution exprimant le sentiment de la Chambre, c'est ce que l'on appelle l'ordre du jour.

Comment cette institution, très importante de l'ordre du jour a-t-elle été introduite sous Louis-Philippe ? Ce sont les ministres, qui ne se contentent pas d'une confiance vague, qui veulent une confiance précise, ils disent aux Chambres:" Si vous voulez que nous restions, dites-le". L'ordre du jour, qui a servi pendant la Troisième République à renverser une cascade de ministères, est introduit sous la Monarchie de Juillet par les gouvernants eux-mêmes.

Il y aurait toute une étude très importante à faire au sujet du rôle du roi sur ce point. Il faut connaître certaines paroles de Louis-Philippe, comme il faut connaître les paroles de Louis XVIII, qui ont été indiquées plus haut.

Louis-Philippe disait: " Et moi, je veux conduire mon fiacre"; il ne disait pas "le char de l'Etat", comme son contemporain, Joseph Prudhomme, il disait; "je veux conduire mon fiacre", c'est-à-dire qu'il voulait gouverner.

Cela paraît dans diverses circonstances. Notamment, il y a cent ans, il y avait la guerre civile en Espagne, une guerre civile atroce, entre deux principes; le principe de l'absolutisme, représenté par les carlistes, et le principe du régime constitutionnel, représenté par la reine, qui était alors sur le trône.

On commence en France par aider cette reine, et Louis-Philippe cède, vend, pour ainsi dire, à la reine, sa légion étrangère, qui pendant toute la guerre carliste, portera le nom de légion française.

Source : BIU Cujas

C'est 6.000 hommes, et, au bout de quelque temps, il en reste 183, parce que dans cette guerre civile, il y a cent ans, les Espagnols aimaient à mettre en avant, les troupes étrangères.

Il s'agit de savoir si on continuera. M.Thiers veut que la France continue toujours à envoyer des troupes, pour soutenir le principe de la liberté politique,que Louis-Philippe s'imaginait représenter en France. Mais c'est Louis Philippe, qui dit non, par conséquent, Louis-Philippe joue son rôle dans la politique étrangère. De même, c'est Louis-Philippe qui renoncera à la couronne de Belgique,pour un de ses fils, le duc de Nemours; c'est à la décision de Louis-Philippe que nous devons, par conséquent, de n'avoir pas une dynastie française sur le trône de Belgique, C'est Louis-Philippe qui fera les mariages de ses enfants, mariages , qui ont une importance politique, notamment les mariages espagnols.

C'est au sujet de ce rôle du roi que se déroule devant la Chambre des Députés un grand débât, encore de pleine actualité, sur le rôle du chef de l'Etat dans le régime parlementaire (roi,président de la République ou empereur).

D'un côté, M.Thiers répète la formule, qu'il avait déjà lancée en 1829 - ceci se passe en 1841: "le roi règne et ne gouverne pas", et Guizot dit: " Le trône n'est pas un fauteuil vide"; c'est-à-dire il y a sur ce fauteuil, une personnalité vivante, qui a le droit d'avoir des idées, qui a le droit d' avoir un programme, qui a le droit d'avoir une politique.

Mais dans le régime parlementaire, car il faut connaître tout le développement de la pensée de Guizot qui, au fond, était fort logique, dans le régime parlementaire, le roi ne peut faire triompher cette politique que s'il trouve un premier ministre qui se charge de la réaliser, première condition, et seconde condition, si ce premier ministre a la confiance de la Chambre des députés.

Voilà les deux thèses, qui sont extrêmement intéressantes, voilà tous ces grands débats, avec leurs deux formules: "le roi règne et ne gouverne pas", et ,autre formule: "le trône n'est pas un fauteuil vide"

Le Corps Législatif sous le Second Empire

La Constitution du 14 Janvier 1852 repousse le régime parlementaire. On rappelle: 3 Décembre 1851, le prince Louis-Napoléon, président de la République, dissout la Chambre des députés, suspend la constitution de 1848, soumet au peuple, qui votera par oui ou par non, cinq bases sur lesquelles Louis-Napoléon fera une constitution, et, dans ces cinq bases, il y

Source : BIU Cujas

"Des ministres choisis par le chef de l'Etat, et responsables seulement devant lui". C'est, par conséquent la condamnation du régime parlementaire.

Mais il y a une évolution du Second Empire. Le Second Empire comprend deux périodes: Empire autoritaire, Empire libéral.

Dans la période de l'Empire autoritaire, séparation complète du gouvernement d'avec l'assemblée, qui porte alors le nom de Corps Législatif. On a indiqué ce qu'avait d'intentionnellement restrictif cette expression "Corps Législatif"; ce n'est pas la Chambre des députés, ce n'est pas la représentation nationale, c'est le Corps Législatif, c'est-à-dire que c'est une autorité qui est chargée seulement de voter les lois.

Alors, on voit matériellement comment les choses vont se passer. Il faut déconsidérer ce Corps Législatif, il faut le minimiser; il faut en faire une assemblée sans beaucoup d'importance; aussi, nous en faisons un corps d'environ 300 membres, presque rien, puisque maintenant, il y en a 6I4.

Puis, suppression de la tribune. La tribune est un élément du parlementarisme occidental, cette tribune où l'orateur est devant son auditoire, par conséquent, est naturellement est tenté de donner un petit spectacle, naturellement tenté d'insister, de développer: "la parole est à M. Un Tel". Ce Monsieur Un Tel descend les marches, se trouve devant le marbre, et là, se croit obligé de faire un discours. C'est là le caractère spectaculaire du parlementarisme occidental.

Au contraire, dans certains pays, comme l'Angleterre, il n'y a pas de tribune, il n'y a même pas de tribune pour le premier ministre. La salle de la Chambre des Communes , est une salle longue, rectangulaire, avec des bancs des deux côtés, légèrement en gradins, pas de tablette, devant chaque député; et sur la droite, il y a le banc des ministres, mais c'est un banc comme les autres, et les ministres n'ont pas de tablette devant eux; de l'autre côté, le premier banc, à la gauche du président, c'est le banc des chefs de l'opposition.

On voit tout de suite combien la conception libérale, à laquelle il nous faut tenir, sauf à l'organiser, combien la conception libérale est différente de la conception des Etats autoritaires. Dans la conception libérale, nous considérons que l'opposition a son rôle à jouer.

En Angleterre, on dit: "L'opposition de Sa Majesté" Ce sont des gens, qui sont des sujets du roi, qui sont

Source : BIU Cujas

des sujets du roi, qui sont de bons sujets, mais qui entendent défendre les intérêts de l'Angleterre contre le gouvernement.

L'opposition est une fonction. S'il y a un changement de majorité, le premier chef de l'opposition près du speaker passera à droite, et il sera le premier ministre. Ainsi, lorsqu'il y a une majorité travailliste, nous traduisons socialiste, quoique les mots ne soient pas traduisibles, parce que les travaillistes sont:

I° - royalistes fervents,
2° - militaristes,
3° - cléricaux,

Chaque député parle de sa place, et si on veut se faire remarquer par le speaker, on met son chapeau, mais on parle de sa place.

Dans notre parlementarisme occidental, la liberté parlementaire et le rôle du parlement s'incarnent dans ce détail mobilier: la tribune, la liberté de la tribune: de la tribune, on parle au pays c'est notre tradition. Comme il s'agit d'étouffer un peu la voix parlementaire, Napoléon III fait détruire la tribune. Par conséquent, il y a le président, comme aujourd'hui, et au bas, il y a un banc, qui est le banc des représentants du gouvernement. Par conséquent, les représentants du gouvernement, au lieu de tourner le dos à l'assemblée, lui font face.

Seulement, voici l'essentiel: quels sont ces représentants du gouvernement? Dès le début du Second Empire, les rapports entre le gouvernement et le Corps Législatif sont assurés par des fonctionnaires, des Conseillers d'Etat, ce sont des gens, qui viennent défendre des projets de loi. Le Corps Législatif n'a pas de ministres devant lui, et le Corps Législatif n'est donc pas tenté d'interpeler, directement ou indirectement.

Peu à peu, Napoléon III se rend compte que le maintien de cette situation n'est plus possible. En effet, il faut bien comprendre ce régime, et à mesure que nous nous éloignons, nous pouvons être plus justes: c'est un régime, qui a eu son importance et son intérêt. Il faut voir notamment quelle était la monnaie de ce temps-là: il y avait de magnifiques pièces de cent francs en or, dont les collectionneurs ont encore quelques spéciments; il n'y avait pas de papier, les billets de banque étaient rares, c'était l'or qui roulait.

La constitution du I4 Janvier I852 est précédée d'une sorte d'introduction tout à fait remarquable, qui a été rédigée sous l'influence de Napoléon III,

Source : BIU Cujas

évidemment par son entourage, dans laquelle il y a cette parole extrêmement intéressante et profonde, et qui contient une très grande part de vérité: "La liberté ne sert pas à fonder les institutions,elle les couronne, lorsqu'elles sont consolidées". Par conséquent, nous allons établir l'ordre, nous allons habituer le pays à l'ordre, et progressivement, nous introduirons la liberté. C'est ce qu'a fait le Second Empire.

On a dit: la force des évolutions, la force de la presse populaire, la force de l'opinion publique; c'est entendu, mais le programme était déjà dans le préambule de la constitution de I852: Lorsque nos institutions seront consolidées, nous arriverons à les couronner avec la liberté.

C'est à partir de I860 que se fait cette évolution A partir de I860, notamment, le Corps Législatif reçoit le droit de répondre par une adresse au discours du trône. L'Empereur vient au Corps Législatif et lit le discours du trône. Jusqu'en I860, le Corps Législatif ne pouvait rien dire, il écoutait et l'Empereur s'en allait. Maintenant, l'Empereur s'en va, mais quand il est parti, le Corps Législatif rédige une adresse, c'est-à-dire que, dans le discours du trône, naturellement, l'Empereur a indiqué les grandes lignes de sa politique intérieure et extérieure; dans l'adresse , la Corps Législatif va, à son tour, dire quelle est son opinion sur la politique intérieure et sur la politique extérieure. Par conséquent, à ce moment-là, le Corps Législatif sort de son rôle de rédacteur de lois, et il devient, par conséquent, le premier élément de l'Empire.

la constitution de mai I870

Ensuite, les choses se précipitent, et, lorsque nous arrivons en I870, au mois de mai I870, nous avons une nouvelle constitution, la constitution de mai I870, qui établit dans tous ses détails le régime parlementaire: les ministres entreront aux Chambres, ils seront responsables, le Sénat sera changé de caractère, il sera une seconde chambre; bref, nous aurons un régime absolument analogue à celui de Louis-Philippe.

C'est là une évolution, qui comporte une grande leçon. Le Premier Empire avait commencé par l'autorité mais lorsque Napoléon est revenu de l'île d'Elbe, il a donné une constitution des Cent Jours, qui s'appelait l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, et cette constitution des Cent Jours était une constitution parlementaire, avec la responsabilité des ministres et les deux chambres.

Napoléon III succède, après ce long intervalle,

Source : BIU Cujas

à son oncle, il commence par un régime autoritaire et finit par le régime parlementaire. De sorte que, tout de même, le régime parlementaire, qui finit naturellement par se corrompre, comme toutes les institutions, le régime parlementaire apparaît, dans notre histoire, comme le régime des époques de pacification et de réconciliation: trois fois:

1° - En 1814, avec Louis XVIII;

2° - En 1815, avec l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire;

3° - Avec Napoléon III, avec la constitution du mois de mai 1870.

Mais cette constitution n'a pas le temps d'être mise à l'épreuve, puisque le 4 Septembre 1870, après le désastre de Sedan, l'Empire s'écroule.

Mac Mahon

Nous avons alors le gouvernement de la Défense nationale; l'Assemblée nationale, qui a organisé son gouvernement en le confiant à M.Thiers, ensuite à Mac Mahon. Observez la personnalité de Mac Mahon: c'était un grand soldat, ignorant des choses de la politique, incapable de parler devant une assemblée, Cette incapacité de parler devant des assemblées, n'est pas un signe d'infériorité intellectuelle, c'est une incapacité, qui frappe certaines personnes. Dès que Mac Mahon était devant une assemblée quelconque, il ne pouvait plus parler, ou bien, comme il était un peu nerveux, comme le sont certains militaires, il laissait échapper des paroles destinées à devenir historiques: " Vous êtes le nègre, continuez ... " .. " Que d'eau! que d'eau!"

On voit l'importance de cette personnalité pour préparer le régime parlementaire. Il n'ira pas à l'assemblée. Evidemment, il a le droit d'y aller, de par la loi chinoise de mars 1873, mais il n'ira pas à l'assemblée, comme notre président de la République. D'autre part, il ignore le détail des affaires, il laissera faire. Qu'est-ce donc que Mac Mahon? C'est le type du chef de l'Etat parlementaire.

Il sera président de la République au début de la constitution de 1875.Mac Mahon avait été élu président de la République, le 24 Mai 1873, en novembre 1873: loi du Septennat. Le maréchal de Mac Mahon sera président de la République, quoi qu'il arrive, pour sept ans. Il est titulaire, il est propriétaire de la présidence de la République pour sept ans, quoi qu'il arrive. Par conséquent, en 1875, lorsque la constitution est votée, elle est faite toute autour de Mac Mahon, du chef de l'Etat du régime parlementaire.

Comment la constitution de 1875 va-t-elle

Source : BIU Cujas

Comment la Constitution de I875 consacre le régime parlementaire ? Le contre seing ministériel

consacrer le régime parlementaire ? Par certaines dispositions: La loi du 25 Février I875, art. 3, dernier alinéa, consacre le contre seing ministériel : Chacun des actes du président de la république doit être contresigné par un ministre.

Voilà une première règle du régime parlementaire le chef de l'Etat, le président de la République ne fait rien, aucun acte de sa fonction publique sans l'assistance d'un ministre. Lorsqu'il s'agit d'un acte juridique, d'un décret, la disposition de l'art. 3 de la loi du 25 Février I875 s'applique à la lettre

Mais, lorsque le Chef de l'Etat reçoit un ambassadeur, lorsque l'ambassadeur d'une puissance étrangère lui remet ses lettres de créance, le président de la République n'est jamais seul, il a à côté de lui le ministre des affaires étrangères. Lorsque le président de la République va aux courses, au Grand Prix, il n'y va jamais seul, il est assisté du ministre de l'Agriculture, parce que s'il disait quelque chose, comme il est irresponsable,la présence du ministre de l'Agriculture signifie que celui-ci prend la responsabilité de tout ce que dit le président de la République . C'est une espèce de tutelle.

Lorsque le président de la République prononce un discours à la fin d'un banquet, il a à côté de lui un ministre, il n'est jamais seul pour remplir sa fonction. La signification de la présence du ministre, c'est que le ministre prend la responsabilité de ce que fait le chef de l'Etat.

Pendant la guerre, M.Poincaré a prononcé un magnifique discours, qui est une page d'anthologie, qui se lit encore, le discours sur la Marseillaise, qui fut affiché dans toute la France. Quel contre seing allons-nous mettre pour ce discours? Au bas du discours on met: "Pour copie conforme: Malvy". C'était M.Malvy qui était ministre de l'Intérieur, c'est-à-dire que le ministre de l'Intérieur prenait la responsabilité du discours sur la Marseillaise.

On voit l'importance du contre-seing et on voit tout de suite la signification,sur laquelle nous reviendrons, de cette parole de M.Poincaré: "Le président de la République est un mutilé constitutionnel"; il n'a pas de bras , ce sont ses ministres qui sont ses bras obligatoires; il ne peut rien faire que par l'intermédiaire des ministres.

Les ministres ont le droit d'entrée dans les chambres

Loi du I8 Juillet I875, art. 6: Les ministres ont leur entrée dans les deux chambres et doivent être entendus, quand ils le demandent.

Voilà la règle du régime parlementaire: ce sont

Source : BIU Cujas

les ministres qui ont, eux, le leading des assemblées; rien ne se fait dans les chambres, hors la présence d'un représentant du gouvernement au banc des ministres. C'est pourquoi dans les crises ministérielles, la Chambre ne se réunit pas, parce qu'il n'y a pas de ministre pour être au banc; la Chambre ne peut se réunir que lorsqu'il s'agit de questions, qui intéressent la Chambre seule, c'est-à-dire sur les questions de réglement et les questions de validation des pouvoirs.

Irresponsabilité du président de la république

Il y a enfin la règle de l'irresponsabilité. Le président de la République ne va pas à la Chambre; il communique avec les chambres par des messages, qui sont lus à la chambre par des ministres.

Voilà comment, indirectement, le régime parlementaire s'est introduit en France.

La cheville ouvrière du régime parlementaire, c'est l'ensemble des ministres, que l'on appelle aussi cabinet, et qui est responsable devant les Chambres. Aussi, dans la langue politique et constitutionnelle, on dit indifféremment, gouvernement parlementaire ou gouvernement de cabinet; c'est, en réalité, un gouvernement par des ministres responsables devant les Chambres.

Nous allons étudier les divers éléments de ce régime pour, ensuite, en examiner le fonctionnement.

Nous connaissons déjà le parlement, il reste à étudier le pouvoir exécutif, ou gouvernement.

LE POUVOIR EXECUTIF.

Les deux éléments du gouvernement dans le régime parlementaire

Ce qui nous frappe tout d'abord, dans le gouvernement du régime parlementaire, c'est sa composition complexe, ce partage en deux éléments: un élément stable et un élément mobile. L'élément stable, c'est le chef de l'Etat, roi en Angleterre, président de la République en France, empereur dans le système de la constitution française de 1870. Il y a là un personnage qui représente la tradition, la permanence, et qui, pour ainsi dire, incarne le pouvoir exécutif, sans l'exercer par lui-même.

Or, ce partage en deux éléments n'existe pas dans certains pays. Par exemple, en Suisse, il y a une autorité, que l'on appelle le Bundesrath, ou conseil fédéral. Le conseil fédéral est composé de divers ministres, dont chacun est à la tête d'un département ministériel. C'est ce Bundesrath, comme autorité, qui est la véritable autorité gouvernementale, comme corps, comme ensemble.

Au contraire, en France, nous avons le président

Source : BIU Cujas

de la République, élu pour sept ans, irresponsable, irrévocable; puis, à côté, un élément changeant suivant les variations de la majorité parlementaire, qui est le cabinet.

Le second élément, qui nous frappe en France, c'est que cet élément stable, permanent, est individuel. Il appartient à une personne. Au contraire, dans l'esprit de certaines doctrines révolutionnaires, le gouvernement devrait être confié à un corps stable, mais collégial. Par exemple, dans la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III, il y avait une autorité gouvernementale, qui était le Directoire, composé de cinq directeurs, chaque directeur n'ayant aucune attribution personnelle, aucun département ministériel à gérer, et ces cinq directeurs, comme autorité, nommaient, en dehors de leur sein, des ministres , qui étaient à la tête des divers départements ministériels.

Rappelons ici la doctrine de la Révolution française, qui s'exprimait dans cette formule: "La Monarchie se termine en pointe, la République se termine en plate-forme"; dans la monarchie, il y a un seul personnage, dans la République, il y a un corps.

Dans la constitution montagnarde du 24 juin I793, un grand conseil de 24 membres constitue le corps exécutif; en l'an III, ce corps se restreint à cinq; en l'an VIII, il y a trois consuls, mais le premier seul compte: Bonaparte. Nous arrivons ensuite à un seul chef: Napoléon, empereur. Nous avons, avec la constitution de I875, abandonné la pure doctrine révolutionnaire, à savoir que la République se termine en plate-forme.

L'Etat français s'incarne donc dans un homme. Voilà ce que les hommes de l'assemblée nationale ont emprunté à la tradition monarchique. On se rappelle dans quelles conditions a été élaborée la constitution de I875: on faisait une constitution sans savoir si cette constitution serait définitivement une république ou une monarchie; par conséquent, on avait écrit les textes comme si, après les vendanges faites, ainsi qu'on disait, il y aurait une tradition constitutionnelle excessivement simple, qui constituerait à asseoir sur le trône présidentiel un monarque, le fauteuil présidentiel devenant ainsi un trône monarchique.

Le chef de l'Etat

Nous avons donc un chef de l'Etat, un président de la République, un homme dans lequel s'incarne l'Etat. C'est là la conception qui a triomphé en I875. C'est le président de la République, qui,à l'intérieur, préside les solennités nationales et qui

Source : BIU Cujas

représente l'Etat dans les solennités nationales. C'est auprès de lui que sont accrédités les ambassadeurs, c'est en son nom que les ambassadeurs sont envoyés auprès des puissances étrangères, etc, etc.

La désignation du chef de l'Etat

Comment allons-nous faire désigner le chef de l'Etat? Ce qui distingue, au fond , la république de la monarchie, c'est la désignation du chef de l'Etat. Dans la monarchie, l'hérédité désigne le chef de l'Etat; dans la république, c'est l'élection, et on considère aussi qu'une autre caractéristique essentielle de la république c'est le caractère temporaire des fonctions de chef de l'Etat. Par exemple, en Pologne, en Bohême, il y a eu autrefois des rois, que l'on appelait rois, qui étaient nommés pour toute leur vie, et qui ne transmettaient par leur trône à un successeur. Cela, c'est plutôt de la monarchie

Donc, nous allons faire désigner le chef de l'Etat par l'élection. Quelle élection? Ici, deux systèmes s'offraient aux constituants de I875: le système de l'élection par le peuple, le système de l'élection par les Chambres.

Le système de l'élection par le peuple

Le système de l'élection par le peuple; c'est bien évidemment le plus logique, celui auquel on doit penser tout de suite, puisqu'on s'incline perpétuellement devant la volonté du peuple: "Le peuple a voulu... Le peuple veut...", puisque maintenant, de plus en plus, nous sortons de la notion parlementaire, pour transporter le gouvernement en dehors des enceintes parlementaires,puisque,de plus en plus,on parle du gouvernement du peuple,du gouvernement des masses Par conséquent,si nous disons que ces masses sont la sagesse,qu'elles incarnent le sens de leurs propres intérêts et aussi le sens des intérêts généraux du pays,il faut faire élire le président de la République.Voilà la logique.Cependant, les hommes de I875 ne se sont pas, un seul instant, arrêtés à cette solution, pourquoi? A raison du précédent de I848. A l'Assemblée Constituante de I848, un grand débat s'instaura au sujet de la désignation du chef de l'Etat. Un grand nombre des membres de l'assemblée voulaient faire élire le chef de l'Etat par les assemblées elles-mêmes, d'abord par l'assemblée constituante, ensuite par l'assemblée législative, qui devait être élue en vertu de la constitution du 24 novembre I848. Si cette solution avait été adoptée en I848, incontestablement, sans aucune difficulté, c'était le général Cavaignac, chargé du pouvoir exécutif, qui aurait été nommé président de la République, pour le fonctionnement de la constitution.

Mais intervint alors un évènement, peut-être

Source : BIU Cujas

unique dans l'histoire des assemblées: c'est un grand discours de Lamartine. Lamartine qui, non seulement charma l'assemblée, mais encore changea sa décision. Ceci est unique: une décision d'une assemblée déterminée par un discours.

Qu'est-ce que dit Lamartine? - En substance, ceci: nous avons proclamé la souveraineté du peuple, donc laissons le peuple statuer sur ses propres destinées. Sans doute, il y a un péril, et ce péril, il l'indiquait: c'était l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon Ier, Mais Lamartine concluait; Nous n'avons pas le droit de nous substituer au peuple; si le peuple veut commettre des fautes, il en a le droit, et, du moment que nous aurons obéi à nos principes, nous aurons certainement l'absolution de l'histoire.

Par conséquent, il va y avoir une élection absurde, qui peut être nous conduira à tous les abîmes; nous n'avons pas le droit d'enlever au peuple une attribution, qui lui est naturelle.

On sait ce qui est arrivé: le peuple, en effet, à une majorité écrasante de 7 millions contre un million, désigna comme président de la République, Louis-Napoléon Bonaparte, absolument inconnu d'ailleurs dans le pays, qui avait vécu à l'étranger depuis la chute de Napoléon Ier. C'était le fils de Louis, roi de Hollande et de la reine Hortense, Louis Napoléon Bonaparte, qui est désigné exclusivement comme chef de la dynastie napoléonienne.

Il est entendu, il est admis par l'histoire comme un apophtegme, que c'est ce fait de l'élection de 1848 qui nous a amené au désastre de Sedan et à la guerre franco-allemande. Il y a peut être de la vérité là-dedans, mais c'est un point que nous n'avons pas à examiner. Les hommes de l'assemblée nationale avaient, non seulement l'horreur de ce régime, qui avait mené la France à l'humiliation, mais encore, ces hommes étaient des conservateurs, mais des conservateurs libéraux, qui avaient une véritable horreur de la dictature , que Napoléon avait fait peser sur les masses.

Le système de l'élection par l'assemblée nationale

C'est dans ces conditions que, quasiment sans débat, l'assemblée nationale décida que le président de la République serait élu par les deux chambres réunies en assemblée nationale, à Versailles, et on reconnaît là le texte même de l'amendement Wallon, celui qui déclencha l'adoption de la constitution de 1875: Le président de la République est élu à la majorité des suffrages par les deux chambres, réunies en assemblée nationale à Versailles.

Source : BIU Cujas

Avantages de ce mode d'élection

Quels sont les avantages et les inconvénients de ce mode d'élection? D'abord, une grande rapidité. L'Assemblée nationale, pour l'élection du président de la République, dit la constitution, doit se réunir immédiatement. C'est un adverbe qui ne peut pas être interprété littéralement, avec un esprit arithmétique ou mathématique. On ne peut pas, sur la minute du décès du président de la République, être tous à Versailles pour désigner le successeur. Mais on considère que l'adverbe est satisfait si, par exemple, l'élection a lieu dans les trois jours. Trois jours, c'est le maximum, qui s'est écoulé entre la vacance de la présidence et la nomination du successeur. Ainsi, on évite les interrègnes, qui sont toujours fâcheux. Par conséquent, rapidité: "le roi est mort, vive le roi!"disait-on autrefois; il n'y avait aucune transition, et on considérait que c'était un avantage du régime. Maintenant, dans les quelques heures de la mort du président de la République, son successeur est désigné.

Lorsqu'il s'agit de l'expiration normale des pouvoirs du président de la République, c'est un mois avant l'expiration normale de ses pouvoirs, que le président de la République doit convoquer l'assemblée nationale, et si le président de la République n'a pas fait cette convocation un mois avant, l'assemblée nationale se réunit de plein droit quinze jours avant.

D'autre part - et on ne met aucune espèce d'ironie dans cette expression - les Chambres choisissent des hommes de tout repos pour la présidence de la République. Les Chambres ne commettront pas l'imprudence, que pourra commettre le peuple, en élisant en 1848 Louis-Napoléon Bonaparte, ou en 1889, le peuple aurait sans doute élu le général Boulanger. Les Chambres choisissent des hommes éprouvés par leur sagesse, par leur modération, par leur attachement aux institutions: ce sont de tels hommes qui sont désignés par les Chambres.

Il faut la majorité absolue

A quelle majorité, le président de la République est-il élu ? Nous avons rencontré, à plusieurs reprises, cette question de majorité. Pour la Chambre des Députés, au premier tour de scrutin, il faut plus de la moitié des suffrages exprimés; au second tour de scrutin, qui a lieu huit jours après, la majorité relative, c'est-à-dire qu'on proclame élu celui qui a plus de voix que son concurrent le plus favorisé.

Pour le Sénat, dans le même jour, au cours du même dimanche: trois tours de scrutin: aux premier et second tours, on n'est élu que si on a obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés; au troisième

Source : BIU Cujas

tour la majorité relative suffit. On a cité le cas du colonel Josse, qui avait obtenu au premier tour exactement la moitié des suffrages exprimés et qui a été battu au second tour.

Le président de la République, lui, aux termes de la loi constitutionnelle, est élu à la majorité absolue des suffrages, art. 2 de la loi du 25 février 1875, c'est-à-dire qu'un candidat n'est désigné que s'il a obtenu plus de la moitié des suffrages, et on va préciser tout à l'heure quels suffrages.

Cela fait combien de tours de scrutin? Cela fait un nombre indéfini de tours de scrutin, jusqu'à ce qu'un candidat ait obtenu plus de la moitié des suffrages. C'est, par conséquent, le système qui est employé pour la désignation du Pape.

Pour les Papes, il y avait tellement de tours de scrutin et la désignation des Papes demandait tellement de temps, qu'on en est arrivé à la règle du Conclave, c'est-à-dire que les cardinaux, réunis à Rome, pour la désignation du Pape, sont enfermés dans le Palais du Vatican, à clef, et ils ne peuvent pas sortir tant qu'il n'y a pas de Pape.

On dit que les cardinaux venant du monde entier, n'étaient pas fâchés de passer quelque temps à Rome, il y avait des élections qui duraient trois mois, six mois... Maintenant qu'ils sont enfermés à clef, les charmes de la Ville Eternelle sont moins grands, et les élections se font plus vite, Mais tout de même, pour les Papes, il y a des quantités de tours de scrutin.

Pour le président de la République, il faut donc la majorité absolue; mais dans l'histoire, en fait, il n'y a jamais eu plus de deux tours de scrutin, c'est-à-dire que le président de la République a toujours été élu au premier ou au second tour.

On disait qu'il faut une majorité un peu spéciale: la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en assemblée nationale. On se demande si c'est la majorité absolue du nombre ou la majorité absolue des votants. En fait, la question ne s'est jamais posée d'une façon pratique, mais, si on compare cette rédaction avec celle de la majorité exigée pour obtenir la convocation des Chambres, quand la session ordinaire a été close, il faut dire qu'ici le président de la République est élu à la majorité absolue des votants.

Pourquoi n'y a-t-il eu, en fait, que deux tours de scrutin? En réalité, parce que l'élection est préparée? Il y a, la veille, ou l'avant veille de la réunion de Versailles. un scrutin officieux, qui a

Source : BIU Cujas

lieu, en général, dans l'ancienne chapelle du Luxembourg, où les députés et sénateurs votent pour leur candidat. On sait pour qui il faudra voter le lendemain. En 1924, ce scrutin officieux a eu lieu, mais les organisateurs avaient convoqué seulement les membres de la majorité, c'est-à-dire les membres du cartel des gauches. A la quasi-unanimité, à ce scrutin de la salle de Brosse au Luxembourg, M.Painlevé avait été élu, majorité écrasante, quasi unanimité. Le lendemain, on a été à Versailles et c'est M.Doumergue, qui a été élu, parce qu'une quantité de députés ou de sénateurs, qui votaient comme membres de la majorité à la salle de Brosse, qui votaient avec leur esprit de parti pour Painlevé, le lendemain ont voté pour Doumergue. Il faut toujours compter sur les trahisons, c'est un élément essentiel de la vie politique.

Durée des fonctions du président de la République

Quelle est la durée des fonctions du président de la République ? Il est élu pour sept ans. D'où vient ce chiffre sept ? C'était la première fois, en 1875, qu'on le voyait dans l'histoire constitutionnelle. Le président de la constitution de 1848 était élu pour 4 ans, le président des Etats Unis est élu pour 4 ans. Ici, 7 ans: pourquoi ? Voici: après la journée du 24 Mai 1873, renversement de M.Thiers par l'assemblée nationale, le maréchal de Mac Mahon est élu à la place de M.Thiers, président de la République, avec la mention que ses pouvoirs dureront autant que ceux de l'assemblée nationale. Par conséquent, le maréchal de Mac Mahon était élu pour exercer ses pouvoirs pendant que l'assemblée nationale resterait en fonctions.

Cependant, on espérait alors que le comte de Chambord abandonnerait son intransigeance, que le comte de Paris s'inclinerait, d'autre part, devant le comte de Chambord et que, par conséquent, on allait faire la monarchie. Mais, au cours des vacances parlementaires, la fusion ayant eu lieu, on espérait alors l'installation de la monarchie en la personne du comte de Chambord. Pas du tout, le comte de Chambord est intransigeant, il veut le drapeau blanc, il veut remonter sur le trône , en vertu de son droit divin, il ne veut pas revenir dans le char mérovingien de la démocratie, il ne veut pas être élu par l'assemblée nationale, etc, etc. Si bien qu'on se dit: Il faut sortir de cette situation, alors on va consolider la situation pour un certain temps. Ainsi qu'il est raconté dans les charmants et très intéressants Cahiers de Ludovic Halévy, publiés actuellement dans la Revue des Deux Mondes, on se dit:

Source : BIU Cujas

" Il va y avoir un grand coup d'Etat, on va nommer le maréchal de Mac Mahon César, etc". On va consolider les pouvoirs de Mac Mahon, de façon à permettre aux choses de s'arranger, c'est-à-dire de façon à permettre au comte de Chambord de se décider ou de mourir. Il y a des gens qui disent: "Nous allons donner au maréchal de Mac Mahon un mandat de dix ans, c'est la durée qu'avait prise Bonaparte, avant d'être nommé consul à vie. Mais Mac Mahon, qui était le scrupule même, la conscience incarnée , dit: "A mon âge, c'est beaucoup trop, la durée de sept ans est beaucoup plus en conformité avec la durée des forces que je puis avoir la chance de consacrer encore au service de mon pays". Et on lui a donné 7 ans. Ce chiffre de 7 est une espèce de chiffre fatidique: les 7 sages de la Grèce, les 7 sages du monde antique, les 7 merveilles du monde antique, les 7 merveilles du monde moderne, les 7 jours de la semaine, les 7 métaux purs, les 7 sacrements, les 7 péchés capitaux, on n'en a ajouté aucun depuis la plus haute antiquité, ils sont toujours 7, ce qui prouve combien le progrès est illusoire. 7, enfin, c'est un joli chiffre, c'est un chiffre auquel on a pensé depuis la plus haute antiquité: " Le 7ème jour, Il se reposa..."

Voilà donc 7 ans. Ce chiffre, d'ailleurs, on le retrouve dans les constitutions européennes du lendemain de la guerre, qui sont visiblement inspirées de la constitution de I875, ce n'est plus une nouveauté.

Mais cette durée de sept ans, remarquez quelle en est l'importance: c'est qu'elle ne concorde pas avec la durée de la Chambre. La Chambre est élue pour quatre ans, le président de la République pour sept ans; ils ne sont pas élus ensemble; de sorte qu'il peut y avoir à la présidence de la République un personnage qui ne représente pas la majorité actuelle de la Chambre récemment élue. Ce n'est pas un inconvénient dans le sens de la constitution; la constitution, au contraire, l'a décidé exprès, avec la volonté de créer un élément de stabilité et de permanence, afin d'atténuer les contre-coups trop violents des consultations populaires.

Il est immédiatement rééligible

Le président de la République est élu pour sept ans et il est immédiatement rééligible. C'est ce que dit l'art. 2 de la loi du 25 Février I875. En Amérique, le président est élu pour quatre ans, et il

Source : BIU Cujas

est immédiatement et indéfiniment rééligible. Cependant, en Amérique, la constitution, qui est toujours ainsi en vigueur, a été modifiée pratiquement par ce que l'on appelle le précédent de Washington. Washington, ayant été élu deux fois et ayant, à la fin de ses huit ans, considéré qu'il s'était assez longuement sacrifié aux affaires publiques, se retira en déclarant que, dans une république, il faut un certain renouvellement du personnel gouvernemental, que si le personnage s'installait, on aurait une espèce de monarchie. En réalité, cette physionomie de Washington est extrêmement curieuse: il était persuadé, il pensait, c'était son sentiment profond, qu'il se sacrifiait en acceptant la présidence de la République et que ses intérêts de gentilhomme fermier, d'agriculteur, étaient compromis par ce fait qu'il était président des Etats Unis, que, par conséquent, ayant fait huit ans, il pouvait s'en aller. C'était les débuts, la présidence des Etats Unis n'avait pas alors le lustre qu'elle présente aujourd'hui.

Depuis Washington , le précédent de Washington est devenu une règle constitutionnelle, en ce sens que, quels que soient les services rendus par un président des Etats Unis, il ne peut pas être réélu une troisième fois: huit ans, puis on s'en va. Il y a eu, pour Roosevelt (premier), pour Théodore Roosevelt, une question, qui s'est posée de la façon suivante: Ce Théodore Roosevelt était une personnalité agissante, une personnalité incompressible, qui inquiétait le personnel politique des Etats Unis; alors, les politiciens des Etats Unis, pour l'annihiler, l'avaient nommé vice-président des Etats Unis.

Le vice-président des Etats Unis, on l'appelle "Son Excellence superflue", parce qu'il ne sert véritablement à rien. Sa fonction est d'attendre que le président en fonctions soit assassiné, meure dans un accident ou d'une maladie subite, et alors son Excellence superflue devient président des Etats Unis pour achever le mandat de quatre ans en cours. Par conséquent, la vice-présidence, c'est une voie de garage. Le vice-président des Etats-Unis préside le Sénat, autrement, il ne fait rien du tout.

Roosevelt accède à la présidence de la République fait deux ans, au lieu de quatre, puis il est réélu triomphalement et il fait quatre ans. Il s'adresse à son peuple des Etats Unis et dit: "Je veux respecter le précédent de Washington, mais je n'en ai pas eu tous les avantages, puisque je n'ai occupé la présidence que pendant six ans, au lieu de huit ans". Il essaya de se présenter une troisième fois, mais

Source : BIU Cujas

le précédent de Washington était tellement fort, qu'il a été battu.

En France, sept ans, Il y a une tradition fâcheuse qui consiste, pour les personnages, qui sont élus à la présidence, d'adresser un message de remercîment aux Chambres, et de leur dire: " Quand j'aurai fait mes sept ans, je m'en irai, pour céder la place à un autre". Cette déclaration est extrêmement fâcheuse, parce qu'elle a l'air de considérer la présidence de la République, comme une bonne place, dont on jouira pendant un certain temps, dont on recevra les avantages pendant un certain délai et ensuite on s'en ira pour passer les avantages à un autre. En réalité, c'est une conception extrêmement fâcheuse des honneurs publics; les honneurs publics sont un poste de combat, un poste d'action et on n'a pas le droit de dire: " Je m'en irai dans sept ans", on doit dire: " Si, dans sept ans, on a besoin de moi, je serai encore là". Si on est renvoyé, alors on est bien tranquille, on rentre dans la vie privée, dans le repos.

En France, nous n'avons eu qu'un seul président de la République qui a été réélu, et c'est malheureux pour lui, pour la France, pour le régime, c'était Grévy. Grévy avait été élu à la succession de Mac Mahon, au mois de mai 1879, et il a posé sa candidature, à la stupéfaction générale, alors qu'on travaillait pour une candidature Freycinet. Grévy a posé sa candidature et comme il avait rendu des services, comme il était le premier président de la République républicain, on lui a accordé ce nouveau bail. Malheureusement, il avait à côté de lui son gendre, Daniel Wilson, qui avait installé à l'Elysée un commerce de décorations, et Grévy a été obligé de donner sa démission, avant l'expiration de son nouveau septennat. Par conséquent, une seule réélection.

Si certains présidents de la République avaient voulu être réélus, ils l'auraient été. Si Poincaré avait consenti à poser sa candidature il aurait été certainement réélu, mais il avait pris la précaution, pendant qu'il était encore président , de se faire élire sénateur de la Meuse. Si M.Doumergue avait voulu être réélu, il l'aurait été; lui, a complètement refusé, même d'être élu sénateur, il est rentré dans la vie privée.

Comment cessent les fonctions de président de la République.

Comment cessent les pouvoirs du président de la République? Ils cessent par la mort; il n'y a rien à dire. Ou par la démission: le président de la République a, en effet, le droit de donner sa démission, il l'adresse aux Chambres par un message, et il est entendu que ce message n'a pas besoin du contre-seing

Source : BIU Cujas

ministériel; c'est un acte de la personne du président de la République. Mac Mahon a démissionné en I879, Grévy a démissionné, Casimir Perier a démissionné, Millerand a démissionné, Deschanel a démissionné; par conséquent, cinq démissions du chef de l'Etat, depuis I875. La démission paraît donc un mode quasiment normal de cessation des fonctions de président de la République. Si le président de la République a une personnalité marquée, il est obligé de démissionner, s'il y a un renversement complet de la majorité des Chambres.

Convocation du Congrès pour l'élection

Comment est convoqué le Congrès pour la désignation du successeur du président de la République? Ce sont des points que nous avons déjà rencontrés: en cas d'expiration normale des sept ans, le président de la République doit, un mois avant l'expiration normale des fonctions, convoquer le Congrès. Si le président de la République ne fait pas cette convocation le Congrès s'assemble de plein droit quinze jours avant l'expiration normale des pouvoirs.

En cas d'expiration anormale des pouvoirs, l'assemblée nationale se réunit de plein droit, dit la Constitution. Mais qui convoque? Ici, il faut éviter une erreur qui a été commise par M. Tardieu: M.Tardieu étant président du conseil avait dit: " Je convoquerai l'assemblée nationale.." Ce n'est pas le président du conseil, qui convoque l'assemblée nationale, elle se réunit de plein droit, et c'est son bureau, c'est-à-dire le bureau du Sénat, qui dit aux Sénateurs et aux Députés: l'assemblée nationale se réunira à tel jour et à telle heure,au palais de Versailles. Par conséquent, pas de convocation juridique, mais désignation par le président de l'assemblée nationale du jour et de l'heure de la réunion.

L'exercice du pouvoir pendant la vacande la Présidence

Pendant la vacance de la présidence , qui exerce le pouvoir exécutif? Aux Etats Unis, on connaît la réponse: il y a un vice-président, et c'est ce vice-président, qui achève le mandat en cours. En I848, il y avait aussi un vice-président, qui était M.Boulay de la Meurthe. Aujourd'hui, il n'y a pas de vice-président, par conséquent, si le président de la République est malade , même pour une maladie curable - supposons que le président de la République a une maladie, qui l'empêche d'exercer le pouvoir pendant quinze jours ou trois mois, - il est obligé de donner sa démission, Ce fut le cas de M. Deschanel , qui fut obligé de démissionner, alors qu'ensuite il fut élu sénateur. A ce moment, on se demandait s'il ne serait pas bon de mettre dans la constitution un vice-président de la République: nous

Source : BIU Cujas

n'en avons pas.

Qui remplace le président de la République? C'est le conseil des ministres; par conséquent, tous les actes du gouvernement, à ce moment-là, doivent émaner du conseil comme autorité, c'est le conseil des ministres, pouvoir collégial. Nous avons donc une application du système collégial, dont on parlait plus haut; c'est le conseil des ministres, qui exerce la présidence de la République.

Il ne peut exercer aucune autre fonction

Le président de la République ne peut exercer aucune autre fonction et il est entendu qu'il donne sa démission de sénateur, de député, de maire, de conseiller municipal, de conseiller général, etc. Ce n'est pas écrit, seulement en 1875, on vivait à une époque où l'on comptait sur les convenances pour le bon fonctionnement des détails pratiques de la constitution.

Lorsque Sieyès, en l'an VIII, avait pensé à créer la fonction de grand électeur, pour laquelle il se sentait particulièrement désigné, il avait dit: Le grand électeur incarne tout le luxe d'une nation polie, élégante et magnifique. Par conséquent, Sieyès ayant construit cette fonction à son image, le grand électeur n'aurait à peu près eu rien à faire, puisque sa seule fonction aurait consisté à désigner un consul de la paix et un consul de la guerre. Sieyès voulait, en même temps, que cette fonction fut hautement rémunérée, hautement honorée, qu'il vive dans le luxe, etc.

Les avantages de la fonction

En France, nous n'en sommes pas là, mais nous ne voulons pas non plus que la République soit "en veston", nous voulons tout de même que le chef de l'Etat soit entouré d'un certain prestige. On lui accorde certains avantages, notamment certains avantages pécuniaires. Ces avantages pécuniaires étaient, avant la dévaluation, ou avant les dévaluations (on parle de celles du passé) de 600.000 francs de traitement, 300.000 francs de frais de maison et 300.000 francs de frais de représentation. Ces chiffres ont été mis aujourd'hui au coefficient 3; par conséquent, 3.600.000 francs; on n'a pas suivi le coefficient de l'augmentation de la vie, qui donnerait au moins le coefficient 5 ou 6, ou 7, comme on l'a fait pour les autres fonctionnaires. De sorte que le président de la République est gêné.

D'abord, sur son traitement, il paie l'impôt cédulaire et l'impôt sur le revenu; par conséquent cela lui enlève la moitié de son affaire; sur son traitement, il doit payer ses frais de maison, il doit payer le secrétaire général civil, le secrétaire

Source : BIU Cujas

général militaire, tous les attachés, tous les huissiers, tous les concierges, etc, etc. Le président de la République non plus, ne peut pas vivre comme un petit bourgeois. Il a circulé certaines plaintes de femmes de présidents de la République. Le président de la République ne peut pas manger un poulet; il faut au moins faire cuire trois poulets; le président de la République ne peut pas inviter un ami et lui dire: "Nous allons boire une bonne bouteille", il faut trois bouteilles. Pourquoi ? Evidemment pour rien, seulement chaque fois qu'il arrive un nouvel hôte à l'Elysée il ne peut pas renvoyer tout ce personnel, et ce personnel a des traditions, contre lesquelles il est impossible de lutter. Autrefois, le président de la République recevait dans les jardins de l'Elysée, il y avait deux réceptions dans les jardins; ça a été supprimé, parce que le président de la République n'a plus de quoi recevoir dans le palais de l'Elysée.

On dit: Mais le président des Etats Unis... etc.. Il faut traduire en dollars. On disait autrefois: le président des Etats Unis a un traitement inférieur à celui du chef d'une grande compagnie d'assurances. C'est peut-être vrai, seulement le traitement du président des Etats Unis, qui s'élevait à peu près à 800.000 francs, n'est qu'une partie des avantages que reçoit le président des Etats Unis: il ne dépense pour ses fonctions absolument rien, tout le personnel de la Maison Blanche est payé par l'Etat, toutes ses automobiles, son yacht, tout est payé par l'Etat, il ne dépense actuellement rien dans l'exercice de ses fonctions sur son traitement. Il y a, par conséquent, une grande différence avec le président de la République, auquel on alloue 500.000 francs de frais de maison et 300.000 francs de frais de représentation. (Cf. Notre gouvernement, par Garner).

Le président de la République a encore certains avantages, qui ne sont pas très enviables: il y a des palais nationaux, qui sont mis à sa disposition, il peut aller chasser le lapin à Rambouillet, il peut aussi aller au château de Vizille. Il lui est accordé certains honneurs: il est Grand-Maître de la Légion d'honneur, ce qui suppose la détention d'un collier . La question s'est posée de savoir s'il le restait, une fois qu'il n'était plus président de la République; une fois qu'on a un grade dans la légion d'honneur on le garde.

Le délit d'offense au président

Il est protégé contre le délit d'offense. C'est là quelque chose d'assez délicat. Vous et moi, ou bien un fonctionnaire public, nous sommes protégés contre

Source : BIU Cujas

l'outrage, ou contre la diffamation. Au contraire, le chef de l'Etat est protégé contre des atteintes beaucoup plus légères: c'est le délit d'offense. Offense au président de la République.

En Angleterre, il est permis de tout dire et de tout écrire, à condition qu'on ne parle pas d'une quantité de choses, et notamment on n'a pas le droit de faire une allusion, qui ne serait pas absolument élogieuse, à l'égard d'un membre quelconque de la famille royale. Il faut que le chef de l'Etat soit entouré de respect et de considération.

On a indiqué deux applications du délit d'offense au président de la République: Gambetta, au moment des évènements du I6 Mai I877, avait prononcé un discours fameux dans lequel il disait: " Lorsque le peuple souverain se sera prononcé, il faudra se soumettre ou se démettre", c'est-à-dire, il faudra que Mac Mahon se soumette, c'est-à-dire obéisse à la volonté du peuple, ou donne sa démission. Gambetta est poursuivi pour cette sommation, qui est considérée comme offensante pour le président de la République, et condamné à 3 mois de prison; mais les Républicains triomphent, et on ne parle plus, bien entendu, des trois mois de prison. D'autre part, une grande image d'Epinal circule, qui représente le maréchal de Mac Mahon à cheval, sans que ce soit caricatural, et la légende dit: " Le cheval a l'air intelligent, ma foi!" Offense au président de la République. Mais les tribunaux et l'opinion sont devenus beaucoup moins susceptibles à cet égard.

Il est assez difficile,par comparaison, d'apprécier quelle est l'indemnité , que reçoit le président de la République. Toutefois, on peut dire que Louis XVIII, en I820, recevait 25 Millions, Charles X: 25 millions, Napoléon III: 25 millions, c'est-à-dire I00 à I50 millions d'aujourd'hui. Seulement, il faut ajouter tout de suite que, sur cette liste civile, les monarques avaient des charges tout à fait exceptionnelles, et notamment, par exemple, le Musée du Louvre leur appartenait: c'était sur la liste civile qu'il fallait payer tous les frais du Musée du Louvre: achats, conservation, fonctionnaires, etc, etc. Mais il est certain que la liste civile des anciens souverains était beaucoup plus considérable que celle du président de la République aujourd'hui.

Ce n'est que Louis-Philippe, qui fut singulièrement réduit à ce point de vue, puisque sa liste civile fut ramenée à I2 millions, chiffre contre lequel il ne cessa pas de protester, car il était un bon père de famille

Source : BIU Cujas

L'irresponsabilité du président de la République

Le président de la République est entouré d'honneurs: il est inviolable et il est irresponsable. Cette irresponsabilité du président de la République est une qualification sur laquelle il faut insister.

Les hommes de l'Assemblée nationale voulaient un gouvernement fort et, pour avoir un gouvernement fort, ils ont déclaré que le président de la République serait irresponsable, et ils se sont trompés. Lorsque l'on arrive à un certain degré d'éducation minima de la démocratie du peuple, à un certain degré de l'évolution des moeurs politiques, l'autorité ne va que là où est la responsabilité. On ne peut pas agir, si on n'est pas appelé à rendre compte de ses actes.

Voyez quel est le dialogue plus ou moins supposé plus ou moins muet, que nous pouvons imaginer entre le président de la République et les ministres. Le président de la République voudrait faire quelque chose, il est irresponsable, seulement les ministres seraient responsables de ce qu'il ferait. Alors les ministres disent: "Pardon! c'est nous qui sommes responsables, c'est nous qui serons renversés, qui serons peut-être poursuivis devant la cour de justice, par conséquent, c'est à nous à décider." Là où va la responsabilité, là seulement est l'autorité.

Son origine

Quelle est l'origine de cette irresponsabilité? C'est évidemment la suite de l'irresponsabilité royale. On a donné au président de la République une prérogative, qui est celle de la royauté, et la France est le seul pays, où il y ait un fonctionnaire déclaré irresponsable.

C'est surtout de l'Angleterre que vient cette règle: "Le roi ne peut mal faire," disent les Anglais. Le roi ne peut faire le mal, et Betford, qui est un des commentateurs des institutions anglaises a dit: "Si la reine (il écrivait au temps de la reine d'Angleterre) , si la reine tue de sa main un ministre, le premier ministre est responsable de ce crime; mais si la reine tue de sa main le premier ministre, alors personne n'est responsable, parce qu'on ne peut reprocher ce crime à personne."

Voilà la doctrine de l'irresponsabilité. On retrouvera cette doctrine en Deuxième année, au cours de droit administratif, lorsqu'il s'agira de la responsabilité de l'Etat. On dira que cette règle que le roi ne peut mal faire a été traduite, dans le droit public des Etats-Unis, notamment, par la règle : "L'Etat ne peut mal faire"; par conséquent, l'Etat est irresponsable de toutes ses erreurs.

On voit tout de suite qu'en voulant fortifier le président de la République, les hommes de l'Assem-

Source : BIU Cujas

blée nationale l'ont, au contraire, condamné à l'effacement. En effet, le président de la République ne peut rien faire seul, comme on l'a indiqué plus haut, il est obligé d'agir par l'intermédiaire des ministres. S'il fait un discours, il a un ministre à côté de lui, qui en prend la responsabilité; s'il préside une solennité nationale, il a un ministre à côté de lui; s'il reçoit les ambassadeurs des nations étrangères, il a un ministre à côté de lui, et s'il fait un acte de sa fonction, cet acte est sans valeur, s'il n'y a pas le contreseing d'un ministre. C'est le contre seing du ministre, qui est l'acte par lequel le ministre assume la responsabilité de l'acte du président.

Par conséquent, le Président de la République, comme le disait M.Poincaré, est un "mutilé constitutionnel": il ne peut rien faire que par le bras d'un ministre. Donc nécessité du contre seing.

Absence de toute responsabilité pénale du Président pour les actes de sa fonction

2° - Absence de toute responsabilité pénale. Mais ici, nous nous trouvons devant quelques difficultés. Naturellement l'absence de responsabilité pénale ne peut exister que pour les actes de la fonction présidentielle; par conséquent, en dehors de la fonction présidentielle, le président de la République est responsable. Si, par exemple, l'éclairage de l'automobile du chef de l'Etat vient à s'éteindre, le président de la République sera responsable de cette contravention, comme un simple citoyen. Alors, comme il y a des auteurs qui disent: le président de la République doit être jugé dans tous les cas par la Haute-Cour, si une lampe de l'automobile présidentielle s'éteignait, il faudrait aller devant la Haute Cour! Ceci est purement stupide.

Mais nous pouvons admettre que l'automobile présidentielle, conduite par le président, tue quelqu'un. Nous nous trouvons dans le cas de meurtre par imprudence. Ou si le président de la République consent à se rencontrer en duel avec quelqu'un, et qu'il tue l'adversaire, il y a encore meurtre; dans ce cas, il serait responsable suivant les termes du droit commun.

La haute trahison

Mais dans les fonction présidentilles, il est irresponsable, sauf le cas de haute trahison. Qu'est-ce que c'est que la haute trahison ? Nous n'en savons rien; la constitution ajoute seulement: Dans ce cas, il serait mis en accusation par la Chambre et jugé par le Sénat. C'est le Sénat, qui jugera s'il y a ou s'il n'y a pas haute trahison.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
W
Source : BIU Cujas

Dans ces conditions, puisque le chef de l'Etat est irresponsable et que les ministres sont responsables, les ministres ne seront jamais admis, pour effacer leur responsabilité, à invoquer un ordre, une instruction ou un désir du chef de l'Etat. C'est la règle, qui a été appliquée en 1830: Charles X était bien personnellement l'auteur des ordonnances de Juillet. Cependant, on l'a laissé partir en toute tranquillité, et ce sont ses ministres, qui ont été poursuivis devant la Haute Cour.

Voilà les conséquences les plus importantes de l'irresponsabilité. Dans cette irresponsabilité du chef de l'Etat, il y a, non seulement, cette irresponsabilité pénale, dont on vient de parler, mais surtout l'irresponsabilité politique, c'est-à-dire que rien, en dehors de la volonté du chef de l'Etat, ou des lois de la nature, la mort, etc, rien ne peut raccourcir le délai de sept ans pour lequel le président de la République est mis à la tête de l'Etat. Cependant, il y a dans notre hostoire, trois cas de démission quasiment forcée du chef de l'Etat.

Cas de démission quasiment forcée du chef de l'Etat: Le cas Grévy

I°- Grévy:Au cours de son second mandat,éclate auprès de Grévy le scandale des décorations.Wilson,son gendre,vendait des décorations.Il les vendait dans des conditions tout à fait extraordinaires.Il y avait des espèces de tarifs: Si vous n'avez pas de titres,ce sera un peu plus cher;si vous avez quelques titres,ce sera meilleur marché;si vous voulez la décoration tout de suite,ce sera plus cher,mais si vous voulez attendre six mois ou huit mois, alors ce sera meilleur marché..etc.Wilson avait un journal,qui s'appelait "La Petite France";les journaux sont un paravent commode pour commettre toutes sortes de malhonnêtetés. Ce Wilson avait un papier à lettres spécial; où il y avait le post-scriptum suivant: "Nous vous recommandons un abonnement à la Petite France". Cet abonnement est de 50 francs, mais si vous voulez une décoration, l'abonnement sera de 5.000, de 10.000 ou de 50.000 frs; ce n'était pas écrit , naturellement... Le papier était reproduit mécaniquement et portait:"Le Président de la République et moi-même, nous intéressons à votre affaire, nous vous tiendrons au courant" , puis cette phrase: Nous vous recommandons un abonnement à la "Petite France".. Cet homme était le propriétaire du chîteau de Chenonceaux, il n'était pas pauvre, mais comme l'a dit un Anglais: "Je n'ai jamais connu quelqu'un, qui n'ait pas besoin d'un peu plus pour avoir assez".

Le scandale éclate; procès; mais la Cour d'appel acquitte Wilson, sous prétexte que le délit n'était pas prévu par la loi pénale. Grévy dit: "J'ai tout

Source : BIU Cujas

ignoré, je ne suis pas responsable, ce n'est même pas mon fils, c'est mon gendre; en outre j'ai tout ignoré, je n'ai rien su". Et c'était vrai, l'homme était vieux, il ne suivait pas de très près les affaires publiques. Alors, il dit: "Je reste". Mais la Chambre ne l'entend pas de cette oreille, elle déclare qu'elle se réunira le soir pour entendre une communication du gouvernement; cela veut dire:"Nous nous réunirons ce soir, à 8 heures, pour recevoir la démission du président de la Républiqueé. Rouvier va et vient, donne sa démission, le président de la République la refuse, la Chambre considère Rouvier comme démissionnaire; il y a un moment extrêmement pénible, et enfin, sous la pression de la Chambre des députés, Grévy démissionne.

le cas Casimir Périer

2° - Il y a le cas de la démission Casimir Périer. Casimir Périer était d'une grande famille bourgeoise, c'était le petit-fils du ministre de Louis-Philippe; il appartenait à une famille riche, avait un gros portefeuille d'actions d'Anzin; à ce titre, il représentait le capitalisme, et donc était très vivement attaqué par la presse d'extrême-gauche.

C'est dans ces conditions que M.Gérault-Richard publia le fameux article: "A bas Casimir!" qui l'amena d'abord à la cour d'assises, et ensuite à la Chambre des députés. Il fut élu, grâce à la publicité que lui fit le procès en cour d'assises. Casimir Périer se plaignit alors de n'être pas suffisamment soutenu à la Chambre des députés par son ministère, il donna sa démission.

le cas Millerand

Mais le cas le plus frappant peut-être de révocation du président de la République,par la Chambre, c'est celui de M.Alexandre Millerand. M.Alexandre Millerand avait été appelé à la présidence de la République par la Chambre et le Sénat, mais enfin par la majorité dite du bloc national. En 1924, renversement complet de politique, et nous arrivons au cartel des gauches.

D'après la théorie constitutionnelle, un président de la République élu par le Bloc national, peut rester avec le cartel des gauches, comme un président de la République du cartel des gauches devrait rester avec une majorité de bloc national. Mais cela dépend, en fait- on ne doit pas en droit - de la volonté des Chambres. Si la Chambre veut rendre la vie impossible au président de la République, c'est très facile: elle n'a qu'à renverser systématiquement tous les ministres, qui se présenteront devant elle: ou plutôt, comme on fit au lendemain du 16 Mai, avec le ministère de Rochebouët, la Chambre refuse d'entrer

Source : BIU Cujas

en rapport avec le ministère , envoyé par le chef de l'Etat.

C'est dans ces conditions que la Chambre, dite du Cartel, organisa la grève des ministres. Tous les personnages de la majorité de la Chambre, appelés par M.Alexandre Millerand pour former un ministère, refusèrent.Par conséquent,M. Alexandre Millerand se trouva dans l'impossibilité absolue de former un ministère, et il dut donner sa démission. Voilà, par conséquent , un précédent tout à fait remarquable.

A propos de précédents, on a enseigné qu'un individu, qui a été l'objet d'une condamnation de droit commun, qui, par conséquent, est privé de l'électorat, ne peut pas être élu député.

Or, on se trompait, en fait, mais pas en droit, la Chambre vient d'admettre un député qui n'a pas l'électorat, et qui a été condamné pour un délit de droit commun, à tort ou à raison, nous n'avons pas à le rechercher.

On voit donc cette règle très importante de l'irresponsabilité du président de la République. Nous avons conservé maintenant, avec une Chambre tout de même un peu différente de la précédente, le président de la République, qui avait été élu sous la majorité des dernières élections.

Le rôle du président de la République

Quel est donc, dans le fonctionnement réel de notre constitution, le rôle du président de la République ? On a dit que l'intention des membres de l'Assemblée nationale était de faire du président de la République, un véritable gouverneur, un chef. Ils lui ont rendu cette tâche difficile:

I° En le faisant élire par les Chambres. Puisque le président de la République ne sort pas du peuple, qu'il sort des Chambres, il sera nécessairement soumis aux Chambres par la reconnaissance, ou par la crainte s'il veut se représenter, et aussi par l'irresponsabilité.

2° - Les circonstances ont rendu difficile au chef de l'Etat de remplir le rôle, que l'Assemblée nationale attendait de lui. Ces circonstances, ce sont les deux premiers présidents de la République: Mac Mahon, qui a compromis la première magistrature du pays, en la jetant dans les luttes du I6 Mai I877, car Mac Mahon s'est mêlé aux luttes électorales; le lendemain de la dissolution, il a envoyé un message au pays, il a été vaincu, par conséquent, la présidence de la République a été vaincue.

D'autre part, la présidence de la République a été privée, en somme, du droit de dissolution, Mac Manon a transmis la présidence de la République

Source : BIU Cujas

non point déshonorée, car personne n'a jamais considéré Mac Mahon comme un malhonnête homme: il a joué dans un sens au point de vue électoral, il a été battu, ce n'est pas déshonorant.

Ce qui est plus grave, c'est Grévy, qui avait commencé sa carrière politique en demandant la suppression de la présidence de la République, puis qui occupe la présidence de la République. Alors il est un peu diminué par ce précédent de 1848, on suppose qu'il approchera le plus possible la présidence de ce qu'il demandait en 1848, puis il est réélu, et la présidence reçoit les éclats de ce scandale des décorations. Par conséquent, deux circonstances, qui font que le président de la République n'ose plus bouger.

Maintenant, nous avons le précédent Millerand, qui contribue à un certain effacement de la présidence de la République.

Cependant, il ne faudrait pas exagérer cet effacement du président de la République, au point de dire que c'est une fonction inutile, que l'on pourrait supprimer sans danger pour le pays.

Weiss, qui a été un grand journaliste au temps de l'Ordre moral, disait: " Le président de la République chasse le lapin et ne gouverne pas". C'était une caricature de l'expression de M. Thiers: "Le président de la République règne et ne gouverne pas".

Cela ne suffit pas pour exprimer le rôle du président de la République. Il n'est pas exprimé non plus ce rôle, lorsqu'on a dit; C'est un soliveau... c'est une machine à signer..

D'abord, et ceci est assez délicat, parce que nous sommes sur des terrains brûlants, si le président de la République est entouré d'une certaine estime, s'il est honnête homme incontestable, droit, loyal, bon époux, bon père de famille, etc, s'il représente le Français moyen, s'il a une autorité morale, il a un grand moyen d'action. Si on veut faire quelque chose qui paraît compromettre gravement les intérêts du pays, il peut dire: "Je m'en vais, je donne ma démission , avec le motif"; alors, évidemment, le gouvernement sera gêné. C'est un moyen dont on use, une fois jusqu'au bout, la menace, évidemment, on peut la doser, il ne faut pas en abuser.

La nomination des ministres

Il y a une autre attribution, qui est effacée à certains moments, lorsque c'est un personnage, qui est porté par un certain choix des électours et de l'opinion publique à la présidence du conseil, mais en temps normal, c'est une attribution, qui n'est pas indifférente pour le président de la République de nommer les ministres, ou plutôt de nommer le

Source : BIU Cujas

président du conseil, qui choisit les autres ministres. On a dit qu'il y a des périodes, et on n'insiste pas davantage, où le choix du président de la République n'existe pas. Au lendemain des dernières élections, il n'y avait aucune espèce de choix, c'est évident.

En Angleterre, il n'y a pas de choix: le roi nomme le premier ministre, mais c'est pour lui une attribution absolument insignifiante. On a décrit, à plusieurs reprises, ce qu'est la Chambre des Communes, à Westiminster; c'est une longue salle rectangulaire, avec des bancs, sans tables, deux rangées de chaque côté, des deux côtés de la table, qui est en face de la table du speaker, laquelle est sur le plancher. Sur le premier banc de droite, il y a les ministres, sur le premier banc de gauche, les leaders de l'opposition. Si la majorité change, tout le monde change de place: si les travaillistes sont à gauche, s'ils ont la majorité, tout le monde passe à droite, le leader de l'opposition change de côté, et il est premier ministre.

Le roi n'a aucun choix. Il n'est arrivé qu'une fois que la reine Victoria, au lieu de choisir le leader de l'opposition, a choisi le personnage, qui était à côté de lui, et on a trouvé que c'était beaucoup de liberté de la part de la reine. Par conséquent, le roi ne joue , en Angleterre, aucune espèce de rôle en ce qui concerne la désignation du premier ministre.

Au contraire, il y a des circonstances en France, où le choix du premier ministre par le président de la République est décisif de l'orientation de la politique. Par exemple, au cours de la guerre, le président Poincaré choisit Clémenceau: tout change, la physionomie intérieure et la physionomie de la guerre à l'extérieur. Et il ne faut pas croire qu'il ait été très facile au président Poincaré de choisir Clémenceau, parce que dans son "Homme libre", qui était devenu ensuite "l'Homme enchaîné", grâce à la censure, il y avait tous les jours une attaque personnelle de Clémenceau contre le président de la République Poincaré. Ces hommes là se détestaient, comme cela arrive très souvent dans le monde politique. Mais Poincaré a dit:"Je m'en vais sauver tout de même le pays, en appelant cet homme insupportable, qui ne cesse de l'insulter chaque jour".

Quelque temps après, nous avons un malaise, un marasme, une crise, car il ne faut pas croire que les temps actuels ont inventé le malaise, le marasme et la crise. Comment va-t-on en sortir? C'est le

Source : BIU Cujas

président Millerand, qui est à l'Elysée, alors immédiatement, dans l'opinion publique, à laquelle un grand nombre de personnages ont collaboré, on dit: Il faut prendre Poincaré. Qu'est-ce que Poincaré ? C'est l'ancien président de la République. C'est la première fois que nous allons avoir un ancien président de la République, qui consentira à servir au second rang.

D'autre part, ceux qui vont trouver M.Millerand s'entendent répondre: "Mais moi, président de la République, si je prends Poincaré comme président du conseil, qu'est-ce que je deviendrai? Je serai réduit à néant". C'était vrai, dans une certaine mesure. Millerand nomme pourtant Poincaré président du conseil.

A un certain moment, après ces élections de 1924 dont on parlait tout à l'heure, nous avons l'expérience du cartel des gauches. On peut dire qu'au point de vue financier, elle n'a pas été réussie, c'est un fait, la livre anglaise, qui est aujourd'hui à 104 ou 105 francs, monte à 250 frs. et court vers 300, c'est-à-dire que nous arrivons au franc à un sou. M. Doumergue, président de la République appelle Poincaré, Tout s'arrange, c'est un fait.

Voilà des cas où les présidents de la République ont agi et ont pris de véritables responsabilités. Il y a d'autres cas: le président de la République n'a pas de sympathie pour un de ces personnages, qui tendent à monter, il ne l'appelle pas pour être président du conseil, il ne l'appelle même pas pour le consulter, ce personnage ne sera rien.

Au contraire, il remarque un jeune ministre, un jeune homme politique, il le fait venir, il lui offre la présidence du conseil, tout de suite, cet homme monte, il est dans les présidents du conseil possibles, il est dans les personnages consulaires. Par conséquent, le président de la République, comme l'a dit Maurice Reclus," règle le tirage du régime", c'est lui qui règle l'ascencion des hommes politiques.

Il préside le conseil des ministres.

On ajoute que le président de la République préside le conseil des Ministres. Il est courant de dire que le président de la République ne préside pas le conseil des ministres, qu'il y assiste, comme le préfet assiste aux séances du Conseil général, en étranger. C'est faux. Et la preuve, c'est que, depuis la Restauration, on dit : "Sa Majesté a présidé le conseil des ministres", M.Doumergue, M.Doumer, M.Albert Lebrun a présidé le conseil des ministres,

Qui convoque les ministres à l'Elysée ? Le président de la République. C'est lui qui envoie une

Source : BIU Cujas

dépêche à tous les ministres pour leur dire: il y aura réunion du conseil des ministres à l'Elysée, à telle ou telle heure. Tous les ministres arrivent, le président de la République s'enferme pendant une demi-heure avec le président du conseil et là, on arrête à peu près le programme et les décisions qui seront prises au conseil. Puis on va au Conseil, le président de la République s'assied dans un fauteuil, dont le dossier est un peu plus élevé que les autres, le président du Conseil s'assied en face de lui, on délibère. Lorsqu'il s'agit de voter, évidemment, le président de la République ne vote pas. Il y a quelquefois des décisions, qui sont prises, par le conseil des ministres à la majorité; par exemple, s'il s'agit de nommer le Vice-président du Conseil d'Etat, ou s'il y a difficulté sur la nomination d'un Premier président de la Cour de Cassation, alors on vote, mais le président de la République ne met pas son bulletin dans l'urne. Mais pour tout le reste, le président de la République est là, et il fait connaître son opinion, il n'y a aucune force au monde, qui puisse l'obliger à mettre sa signature au bas d'un décret, s'il ne veut pas la donner, et le conseil des ministres cédera. Il y a eu des luttes au sein du conseil des ministres; on ne le sait pas, parce qu'il n'y a pas de registre des délibérations du conseil des ministres, mais les anciens ministres l'ont dit, l'ont écrit dans leurs mémoires.

Par exemple, le père Grévy, dès que la délibération commençait, fermait les yeux et s'endormait. Il paraissait dormir, mais quand on avait fini de parler, il s'éveillait, démolissait tous les arguments qui avaient été donnés, et emportait la décision. M. Doumergue discutait aussi avec ses ministres, et l'histoire parlera de la situation actuelle.

Par conséquent, le président de la République joue encore un rôle important dans l'Etat.

Les ministres. Le nombre des ministres

Il est assisté, a-t-on dit, des ministres. Les ministres forment l'élément essentiel; le cabinet, le conseil des ministres est l'élément essentiel du régime parlementaire. Le nombre des ministres, théoriquement, légalement, est fixe. Théoriquement, légalement, lorsqu'un président du conseil constitue un ministère, il doit conserver la composition, l'organisation du ministère précédent, c'est-à-dire qu'il ne peut pas créer un ministère des loisirs, un ministère de l'hygiène, un ministère de l'enfance, un ministère de tout ce que l'on peut imaginer,

Voilà la théorie, et c'est la théorie actuelle, depuis 1920. Un article de la loi de finances de 1920

Source : BIU Cujas

avait posé, en effet, cette règle: tous les changements dans l'organisation ministérielle, tout transport d'attributions d'un département ministériel à un autre département ministériel, ne peuvent être opérés qu'en vertu d'une loi.

Voilà la règle. Cette règle a été introduite dans la loi de finances, sur une initiative de M.Louis Marin, sans aucun débat, sans qu'on s'en aperçoive, traditionnellement, de tout temps, le président du conseil qui arrivait, constituait son ministère comme il le voulait, et c'était à la Chambre des Députés, ensuite, de dire, par le vote des crédits et par le vote de confiance, si le président du Conseil avait bien fait ou mal fait.

M.Louis Marin, un jour, dépose cet amendement, et, à la stupéfaction générale, la présidence prononce la phrase: "Pas d'opposition ? Adopté". C'est comme cela que les choses se sont passées. On a changé une règle du droit constitutionnel sans discussion. Seulement, cela n'a jamais été appliqué; c'est une règle qui est constamment violée.

Le nombre des ministres varie de I5 à 30. Chaque ministère, qui arrive, crée des institutions nouvelles des départements ministériels nouveaux. Il y a eu un cas assez curieux, qui intéressait personnellement M.Georges Bonnet, qui est maintenant notre ambassadeur à Washington: il faisait partie d'un de ces innombrables ministères qui, de I924 à I926, se sont succédé en cascade, précisément à raison des difficultés financières et de l'incertitude, aussi, de la majorité.

M.Georges Bonnet est nommé Ministre du Trésor. Nous n'en avons pas aujourd'hui, mais il y a eu des époques où nous avons eu un Ministre des Finances, un ministre du budget, et un ministre du trésor (la prochaine fois, il y aura un ministre du déficit!)

M.Georges Bonnet est ministre du trésor, pendant 28 jours, et cette durée est si courte, que les crédits destinés à lui assurer son traitement ne sont pas encore votés. La question vient devant le Sénat: est-ce qu'on va payer M.Georges Bonnet pour ses 28 jours de ministre du Trésor ? Intransigeance formidable de M.Chéron, qui dit avec beaucoup de force: la loi est la loi, tant que la loi existe, elle doit être respectée; la loi décide qu'on ne peut pas créer de nouveaux départements ministériels, donc nous devons refuser les crédits. Il est tout à fait dans la bonne

Source : BIU Cujas

note de la légalité, et c'est à peine s'il se laisse convaincre de ne pas poser la question de confiance. Finalement, on vote à M.Georges Bonnet son traitement pour les 28 jours.

Mais quelque temps après, M.Tardieu constitue un ministère, y appelle M.Chéron, et fait du coup 30 ministres. A ce moment là, M.Chéron n'a plus rien dit. Quand on est dans l'opposition, on invoque la loi, quend on est dans la majorité, la loi ne compte plus; c'est une chose assez triste du temps présent. Mais enfin, loi de finances fixant le nombre des ministères.

L'inflation ministérielle.

Maintenant, il y a un phénomène absolument incontestable, c'est celui de l'inflation ministérielle. Sous la Restauration, sous la Monarchie de Juillet, on avait six, huit ministres, et on s'en contentait. Maintenant, on en a 30 (ministres ou secrétaires d'Etat). Les choses ont changé: il y avait 80 fonctionnaires dans un ministère; pour le même service, il y en a 800 maintenant; les services sont devenus plus compliqués.

Alors, de temps en temps, on dira: nous allons faire des économies, et on supprime dix, douze ministres, comme cela est arrivé avec un certain ministère Poincaré. Au contraire, à certains moments, on dit: nous allons en faire 30, Pourquoi ? afin de créer une assiette plus solide au gouvernement.

Dans la majorité parlementaire, un ministère n'a pas à redouter l'opposition; le danger vient de sa majorité. Si la majorité était fidèle, le ministère serait éternel. Dans ces conditions, quel est l'idéal auquel on doit tendre? C'esr que tous les députés de la majorité soient ministres; alors les ministères seront solides, parce qu'il n'y aura pas d'intrigues contre eux.

C'est un peu le système anglais: en Angleterre, il y a 50, 60 ministres; seulement, dans le ministère, il y a le Cabinet, c'est-à-dire les gens qui s'assemblent pour décider des affaires du pays, puis les autres sont à la tête du département ministériel. C'est un peu une des causes de la stabilité des ministères anglais. Tout individu, qui a une certaine capacité en Angleterre, est pourvu d'une place politique ou ministérielle; de sorte qu'il n'y a pas d'intrigues dans le sein de la majorité.

Fonctions et titres divers des membres du Cabinet

Quels sont les fonctions et les titres divers des membres du Cabinet? Nous allons très rapidement passer sur toutes ces questions.

Il y a d'abord ce que l'on appelle les ministres à portefeuille, c'est-à-dire les ministres, qui sont

Source : BIU Cujas

Ministres à portefeuille

mis à la tête d'un département ministériel; ce sont les ministres, qui ont des crédits, qui nomment des fonctionnaires, qui accordent des décorations, qui dépensent, etc.

Ministres sans portefeuille

Il y a ensuite les ministres sans portefeuille, que l'on appelle également ministres d'Etat. Quelle est la fonction d'un ministre d'Etat? Elle est simple: Le ministre d'Etat entre au conseil des ministres, il fait partie du conseil des ministres et délibère avec les autres ministres. Il n'a pas autre chose à faire. Il peut bien présider des solennités nationales, des banquets, etc; mais le rôle exclusif du ministre sans portefeuille est de faire partie du conseil des ministres, et là, de délibérer et de voter à l'égal des autres ministres.

Il est arrivé, à plusieurs reprises, et c'est le cas aujourd'hui, que le président du conseil n'a pas de portefeuille; par conséquent, le président du conseil est un ministre sans portefeuille, il n'est à la tête d'aucun département ministériel. C'est arrivé avec M. Viviani, c'est arrivé avec M.Poincaré, avant l'organisation actuelle de la présidence du conseil. M.Poincaré a très amèrement regretté d'être président du conseil sans portefeuille, parce que s'il est président du conseil sans portefeuille, il ne peut pas nommer un officier du mérite agricole, un officier d'académie, s'il a besoin d'un crayon pour son bureau, il faut qu'il s'adresse à un ministre qui a des crédits, il ne peut pas décorer, il ne peut rien faire, c'est un rôle tout à fait effacé.

Pendant certains ministères, le système était le suivant: une personnalité à la présidence du conseil, puis deux potiches de chaque côté, comme sur une cheminée: le buste et les deux potiches: un personnage représentant un côté de la Chambre: M. Tardieu , et un personnage représentant l'autre côté de la Chambre, M.Herriot.

C'est pendant la guerre que nous avons vu naître cette institution des ministres sans portefeuille. Il s'agissait de mettre dans le ministère des représentants de toutes les nuances de la Chambre, de façon à faire l'union sacrée. Il n'y avait pas de ministères pour tout le monde, on ne pensait pas à créer des ministères un peu fictifs, alors on a créé des ministres d'Etat. On a donné un ministère d'Etat à M. Denis Cochin, représentant la tradition catholique, bourgeoise, toute la droite, et à gauche, on a pris M.Jules Guesde, qui était un des chefs les plus intransigeants du socialisme marxiste.

Les sous secré

Donc, ministres à portefeuille, ministres sans

Source : BIU Cujas

taires d'Etat

portefeuille, puis nous avons les sous-secrétaires d'Etat. D'où vient ce mot? En réalité, ce sont des sous-ministres. Pourquoi les appelle-t-on sous-secrétaires d'Etat? En vertu d'une tradition: sous l'ancien régime, les ministres portaient le nom de secrétaires d'Etat, par conséquent, les sous-ministres s'appelaient sous-secrétaires d'Etat. Puis, deuxièmement, parce qu'il apparaît, au premier abord, que l'expression de sous-secrétaire d'Etat sonne beaucoup mieux que l'expression de sous-ministre.

Qu'est-ce qu'un sous-secrétaire d'Etat? C'est un personnage, qui est appelé à élargir l'assiette ministérielle. Lorsqu'on a distribué tous les portefeuilles à tous les groupes, lorsque tous les groupes sont satisfaits, il reste encore des prétentions; ces prétentions, on les satisfait avec la création de sous-secrétaires d'Etat. On donne ainsi une assiette ministérielle un peu plus grande. Ou bien, on appelle des personnalités du dehors, appartenant à certains partis ou à certaines tendances, et voilà l'objet principal des sous-secrétaires d'Etat.

Il y en a d'autres, mais le principal est celui-là: il faut élargir les fondements, sur lesquels s'appuie le ministère, afin qu'il soit plus solide.

Il y a deux sortes de sous-secrétaires d'Etat: les sous-secrétaires d'Etat, qui sont mis à la tête d'un service et les sous-secrétaires d'Etat, qui n'ont pas de service sous leurs ordres.

Les sous-secrétaires d'Etat qui sont mis à la tête d'un service: cela est arrivé à plusieurs reprises, lorsque les grands services avaient besoin d'être représentés directement devant le Parlement. Par exemple, les P.T.T. furent, tantôt une simple direction du Ministère du Commerce ou du Ministère des Travaux Publics, à la tête de laquelle il y avait un fonctionnaire; puis, à d'autres époques, on estimait que c'était un service tellement important qu'il devait avoir un organe devant le Parlement pour exposer ses besoins, et on mettait à la tête un sous secrétaire d'Etat.

Ce n'est pas très ancien, puisque M.Germain Martin a été sous-secrétaire d'Etat aux Postes, quand M. Bonnefous était ministre du Commerce. Le sous-secrétariat d'Etat ensuite, se transforme assez facilement en ministère: sous-secrétaire d'Etat à l'enseignement technique, sous-secrétaire d'Etat aux Beaux Arts, etc.

Il y a aussi le sous-secrétaire d'Etat, que l'on met auprès d'un ministre, puur élargir l'assiette ministérielle.Celui-là n'est chargé de rien. Il y

Source : BIU Cujas

avait un homme politique, qui s'appelait M.André Lefebvre, dont la plus haute fonction a été celle de ministre de la Guerre, aux environs de 1920, qui était un homme très droit, un homme de valeur; on le nomme sous-secrétaire d'Etat aux Finances, il y est resté pendant 15 jours, il est parti en faisant claquer les portes et en disant qu'il ne voulait pas être payé pour ne rien faire.

Aujourd'hui, nous avons des sous-secrétaires d'Etat, à l'Enfance: Mme Lacorre est sous-secrétaire d'Etat, elle se partage l'Enfance, avec Mme Brunswich:

On voit donc bien cette distinction: le sous-secrétaire à la tête d'un service auquel on veut donner de l'importance, et , d'autre part, le sous-secrétaire d'Etat, qui est simplement là pour élargir l'assiette ministérielle.

Est-ce que les sous-secrétaires d'Etat assistent au conseil des ministres ? Cela dépend des circonstances, cela dépend des ministères, cela dépend des moments. Si on a, comme cela a existé un seul sous secrétaire d'Etat, on le fait venir, il s'assied au bout de la table; si on en a dix, c'est beaucoup plus difficile de les faire entrer dans les délibérations, qui arriveraient à devenir une foule.

Les Hauts commissaires

Le sous-secrétaire d'Etat est un demi ministre. Il y a des quart de ministre, qui sont les Hauts commissaires. M.Daniélou a été haut-commissaire à la propagande, M.Pathé a été haut-commissaire aux Sports, M.Bénazet, qui est actuellement sénateur de l'Indre, a été haut-commissaier et ensuite sous-secrétaire d'Etat aux sports.

Les hauts commissaires, à la différence des sous-secrétaires d'Etat, ne participent pas des prérogatives ministérielles. Par exemple, les ministres et les sous-secrétaires d'Etat entrent dans l'une et dans l'autre Chambre, ils s'asseoient au banc des ministres, mais les hauts commissaires ne sont pas reçus au Sénat.

Le Sénat, n'a consenti à entendre les hauts-com missaires, que s'ils arrivaient avec un décret spécial du président de la République, les chargeant, comme commissaires du gouvernement, de participer à un débat sur un point déterminé.

D'autre part, les hauts commissaires n'ont pas de traitement, parce que, s'ils avaient un traitement, la fonction serait incompatible, en vertu des règles de l'incompatibilité. Ils reçoivent seulement des frais. Evidemment, c'est toujours de l'argent. On n'insiste pas, parce que c'est une institution

Source : BIU Cujas

aujourd'hui périmée.

Nomination et révocation des ministres

Les ministres sont nommés par le président de la République. Seulement, il faut voir comment les choses se passent: le président de la République appelle un personnage qu'il charge de constituer le ministère, et, lorsque ce président du conseil a constitué son ministère, il apporte la liste au président de la République, qui l'approuve sans observation.

Juridiquement, par conséquent, les ministres sont bien nommés par le président de la République; c'est lui qui signe les décrets, qui sont contresignés par le président du conseil, mais le président du conseil, en fait, les choisit.

Il y a l'exemple classique du grand ministère de Gambetta. Gambetta avait été chargé de former le ministère, et on s'attendait à un grand ministère. Seulement, comme on savait que Gambetta était poursuivi par la haine du président de la République, qui ne l'appelait que contraint et forcé, les hommes politiques ont pensé que le ministère de Gambetta ne durerait pas. Alors ils refusèrent leur concours à Gambetta, qui forma son ministère avec des hommes nouveaux, qui ont accédé dans la suite, à une certaine notoriété, mais qui, alors étaient inconnus.

Grévy, voyant la liste de Gambetta, lui dit: " C'est là votre grand ministère! Et Paul Bert aux cultes! c'est complet! " Et il signa. Par conséquent, ce n'est pas le Président de la République qui, en fait, choisit les ministres, il les nomme juridiquement.

Les ministres sont nommés par le chef de l'Etat, ils sont également révoqués par lui. Mais les exemples de révocation des ministres sont extrêmement rares. En effet, lorsqu'un ministre ne se sent plus en accord avec la majorité du Parlement, il donne sa démission; par conséquent, la révocation en forme est très rare.

Toutefois, il faut conserver cette révocation, en principe, dans la constitution, pour le cas où, par exemple, un ministère, qui aurait été mis en minorité devant les Chambres, ne donnerait pas sa démission. Alors le président de la République devrait prendre la décision de le révoquer.

Il y a cependant quelques cas, dans l'histoire, qui sont des équivalents de la révocation par le chef de l'Etat, et qu'il faut connaître.

Le cas Chateaubriand

En 1824, Chateaubriand, qui était à ce moment là ministre des affaires étrangères, menait une vive campagne contre son président du conseil, M. de Villèle; par conséquent, les intrigues à l'intérieu

Source : BIU Cujas

du cabinet ne datent pas d'aujourd'hui, ni d'hier. Chateaubriand refusa de monter à la tribune de la Chambre des Pairs, pour demander la conversion, que voulait faire M.de Villèle, et de plus, il intriguait dans les couloirs contre cette conversion. Et même, il fit monter à la tribune Monseigneur de Queslin, archevêque de Paris, qui parla contre la conversion au nom des petits rentiers et de la charité chrétienne.

Villèle irrité, emploie le procédé suivant, qui est le comble du mauvais procédé: il ne prévient pas Chateaubriand, il le laisse arriver au ministère des affaires Etrangères, qui se trouvait alors sur le Boulevard des Capucines, là où se trouve maintenant la Lloyd's Bank.

Chateaubriand arrive, il remarque une certaine gêne des huissiers, et, entrant dans son bureau, il voit une belle ordonnance: " Notre sieur comte de Villèle est nommé ministre des affaires étrangères, en remplacement de notre sieur vicomte de Chateaubriand C'est la révocation, Chateaubriand n'a plus qu'à s'en aller, sous les regards un peu narquois des huissiers. Chateaubriand dit: " Ils m'ont renvoyé comme un domestique qui a volé une montre sur la cheminée." Aussi, depuis ce moment, il combattra contre la branche aînée des Bourbons, et il ne lui redeviendra fidèle que quand elle sera tombée.

Le cas Martin (du Nord)

2ème cas: Révocation par Louis-Philippe, de Martin (du Nord) ministre de la Justice, pour des raisons qui ne peuvent être dites en bonne compagnie.

Le cas Jules Simon

Le 3ème cas est celui du I6 Mai I877. Le maréchal de Mac Mahon ne révoque pas le ministre Jules Simon; il écrit simplement à Jules Simon: "Vous ne faites pas votre devoir de président du Conseil". Par conséquent, Jules Simon donne sa démission.

Le cas de M. Nail

Enfin, il y a le cas de M.Nail, qui était sous-secrétaire d'Etat à la Marine, dans un ministère Ribot, et un jour il apprend par l'Officiel qu'un autre sous-secrétaire d'Etat est nommé à sa place. Il n'est pas content, évidemment.

Lorsque Clémenceau arriva, et c'est dire comment sont quelquefois recrutés les ministres et pour quels motifs, il a dit à Nail: "On vous a refusé la Justice, je vous la donne". Et en effet, Nail est devenu ministre de la Justice.

Voilà à peu près les seuls cas de révocation par le chef de l'Etat.

Organisation intérieure du ministère

Quelle est l'organisation intérieure du Ministère? Existe-t-il une hiérarchie entre les ministres? En Angleterre, par exemple, il y a de grosses différences entre les divers départements ministériels;

Source : BIU Cujas

par exmeple, l'attorney général, correspondant à peu près au ministre de la Justice, sous prétexte qu'il est à la tête de l'ordre judiciaire et que les magistrats sont très bien payés en Angleterre, reçoit un traitement supérieur à celui du premier ministre; chaque ministre est rémunéré d'après l'importance du département qu'il gère.

En France, il en est tout différemment; tous les ministres sont absolument égaux au point de vue juridique, au point de vue pécuniaire, au point de vue des honneurs, etc. Toutefois, il y a une primauté en faveur du ministre de la Justice, qui est théoriquement, vice-président du conseil des Ministres. Il n'y a rien qui le dise, mais il est entendu que le ministre de la Justice est, presque de droit, vice-président du conseil.

Il y a , en fait, une hiérarchie des ambitions, une hiérarchie de l'éclat des ministères. Par exemple, il est certain qu'il y a une sorte de snobisme démocratique en faveur du ministère des Affaires Etrangères. C'est celui qui a le plus d'importance, le plus d'éclat, tous les hommes d'Etat aspirent à être ministres des Affaires Etrangères, à représenter la pays devant l'étranger, à avoir sous leurs ordres les ambassadeurs, etc..

Il y a aussi une autre considération, qui est celle dite des leviers de commande, c'est-à-dire qu'il y a des ministères qui sont importants au point de vue de la direction de la politique des partis; il y a, au contraire, d'autres ministères, qui sont moins importants.

Par exemple, le ministère de la guerre est important, parce qu'il y a une quantité de fonctionnaires à nommer, d'officiers à promouvoir, de faveurs à donner aux uns et aux autres, de légion d'honneur à distribuer. Evidemment aussi, le ministère de l'Intérieur, parce que c'est lui qui est censé diriger la politique intérieure du pays. Très peu le ministère du Commerce, très peu le ministère de l'Agriculture, parce que, chez nous, ce n'est pas un ministère agricole, c'est un ministère politique: il s'agit de distribuer, non pas tant des décorations du mérite agricole, que des subventions. Le ministère de l'Instruction Publique, n'est pas recherché; d'abord, il y a les instituteurs, qui ne sont pas commodes, ensuite, on ne trouve pas cela bien. Il y a un sentiment sur lequel on ne peut pas insister, lorsqu'il s'agit de donner satisfaction aux divers partis qui entrent dans les Cabinets.

Le recrutement

Comment se recrutent les ministres? Nous rencontr

Source : BIU Cujas

des ministres

ici la grande doctrine du régime parlementaire, à savoir que le régime parlementaire est un gouvernement par des amateurs. C'est un gouvernement, qui est fait par des gens, qui ne sont pas du ministère à la tête duquel ils se trouvent. On dit, par exemple , en Angleterre qu'un homme de bonne éducation, bien né, bien élevé, peut être à la tête de l'instruction publique, avec laquelle ses rapports datent d'il y a vingt ans, quand il faisait ses études. Il ignore tout, mais il voit ce qu'il faut faire.

A l'opposé de ce gouvernement par amateurs, il y a le gouvernement par des techniciens, système d'après lequel il y aurait un militaire à la guerre, un marin à la marine, un ingénieur aux travaux publics et un facteur aux postes. Le gouvernement, par des techniciens, a été l'objet de plusieurs tentatives et n'a jamais donné que de mauvais résultats. Il ne faut pas s'imaginer que si nous avions un inspecteur des finances au ministère des finances, il sauverait le pays. Les grands hommes d'Etat ont été des hommes d' Etat avant tout.

Par exemple, les grands ministres des finances, que nous rencontrons, c'est M. de Villèle, sous la Restauration; c'était un ancien officier de la marine royale. Lorsque la Révolution éclate, il se trouve aux colonies, il ne se hâte pas de rentrer en France, et il a bien raison; il se marie dans les colonies; en I8I5, il revient en France, il est nommé député de la Haute-Garonne, il va à la Chambre, il s'assied sur son banc, il écoute, il entre dans les commissions, il étudie et, quelque temps après, il est un grand ministre des Finances. Louis est un ancien prêtre. Poincaré était un avocat; pourtant, il a été un grand ministre des Finances. Ceci, pour ne parler que des morts.

Par conséquent, ce qu'il faut dire, c'est que la première qualité pour un ministre, c'est d'être un véritable homme d'Etat. Le plus grand homme d'Etat, dans l'histoire de France, c'est peut-être Richelieu: c'était un prêtre. Par conséquent, l'ancien régime non plus ne considérait pas que le gouvernement par des techniciens était nécessaire. La Restauration non plus: le ministre de la marine de l'époque, c'était le baron Haussez, qui était préfet de Bordeaux.

Donc, la première qualité, c'est d'abord le caractère , ensuite l'intelligence, qui permet d'étudier un dossier et d'entrevoir les solutions.

Seulement, évidemment, il ne faut pas que l'homme

Source : BIU Cujas

d'Etat dise: " Je ne sais pas", il faut qu'il parle d'un cuirassé comme s'il avait été toute sa vie officier de marine.

Le conseil des ministres

Les ministres forment un conseil; c'est une des caractéristiques du régime parlementaire. Quel est l'objet du conseil? C'est de coordonner les opérations des divers départements ministériels vers un but unique Nous avons divers organes de coordination dans notre constitution, c'est:

1° - Le président de la République;
2° - Le président du Conseil;
3° - Le conseil des ministres lui-même

Si on veut savoir l'importance de la coordination, il faut penser, par exemple, à l'année 1905. Nous avions un ministre des affaires étrangères, un des plus grands de la Troisième République, Delcassé. Il faisait une politique d'alliance autour de la France, et c'est cette politique de Delcassé, qui a eu pour résultat que, lorsque l'Allemagne nous a attaqués en 1914, elle s'est heurtée à un bloc d'alliance tel qu'aucun des plus optimistes parmi les Français n'osait l'espérer.

Mais évidemment l'Allemagne n'était pas contente; chaque fois que la France fait une politique d'alliance, l'Allemagne se plaint que la France a fait une politique d'isolement de l'Allemagne et en effet, c'est cela. Alors sous le ministère Rouvier, l'Empereur d'Allemagne fit savoir que si Delcassé ne donnait pas sa démission, c'était la guerre. Delcassé arrive au conseil des ministres, il se voit abandonné de tous les ministres et obligé de donner sa démission, et cela sur l'ordre de l'empereur d'Allemagne. Alors, quand on dit que nous n'avons pas fait tous les sacrifices à la paix, on est singulièrement injuste. L'erreur de Delcassé c'est que, précisément il n'y avait pas eu coordination de sa politique étrangère avec la politique militaire et la politique maritime de la France. Il ne s'en apercevait pas, parce qu'il n'était pas président du conseil, il ne voyait pas que:

1° - la marine était dans un état déplorable, puisque, quand on a demandé un bateau pour aller au Maroc, le ministre de la marine a été obligé de déclarer qu'il fallait trois mois pour qu'un bateau soit en état de marcher. Nous avions comme ministre de la marine Pelletan, dont la doctrine était la suivante: plus de gros bateaux, plus de cuirassés, il ne faut que des petits bateaux et des sous-marins. La politique pratique de Pelletan avait été la suivante: plus de gros bateaux, et même ceux que nous avions étaient en train de pourrir dans les arsenaux, mais par contr

Source : BIU Cujas

il ne faisait pas de petits bateaux, ni de sous marins; de sorte que la marine était dans un état déplorable.

D'autre part, c'était l'époque où l'armée était singulièrement démoralisée par l'affaire dite des fiches. Il y avait au ministère de la guerre deux registres: Corynthe et Carthage. Carthage, il faut la détruire;Corynthe:il n'est pas permis à tout le monde d'aller à Corynthe,c'est l'idéal.Les bons,au point de vue politique,étaient sur le registre Corynthe et les mauvais qui n'avaient pas d'avancement,étaient sur le registre Carthage.C'est une de ces choses qui expliquent qu'au début de la guerre Pétain n'était que colonel,parce qu'à une inspection on lui avait demandé:"Quels sont ceux de vos officiers qui vont à la messe?"Et il avait répondu: "Au premier rang,le colonel,mais il ne se retourne jamais". Est-ce que la constitution prévoit le conseil des ministres? Oui, il y a notamment que les conseillers d'Etat sont nommés par le président de la République en conseil des ministres. Mais c'est tout. Nous ne savons rien sur le conseil des ministres , mais nous savons qu'il existe.

Sa composition

Quelle est la composition du conseil des ministres? C'est, en principe, tous les ministres à portefeuille et les ministres sans portefeuille, on allait dire: surtout les ministres sans portefeuille, puisqu'ils n'ont pas d'autre fonction que de participer aux délibérations du conseil des ministres.

Procédure du Conseil des Ministres

Sur la procédure du conseil, nous n'avons également rien; aucun réglement, aucune disposition constitutionnelle. Il y a cependant, depuis quelque temps une certaine amélioration, en ce sens que, désormais le conseil des ministres aura un ordre du jour, c'est-à-dire on saura, lorsqu'on ira au conseil des ministres, quelles questions seront discutées. Cela vient de ce que, évidemment, les délibérations du conseil des ministres ont une durée limitée et qu'avant qu'on ait adopté le système d'un ordre du jour, on arrivait, on discutait par ordre d'importance, autour de la table du conseil: garde des sceaux, ministre des affaires étrangères, ministre de la guerre, etc, et lorsqu'on arrivait au ministre de l'agriculture, ou au ministre du commerce, il fallait lever la séance et jamais leur tour n'arrivait. Donc une toute petite règle nouvelle, qu'a fait intervenir M. Pierre-Etienne Flandin.

Ce qu'il y a de plus important, c'est ceci: c'est le secret absolu des délibérations du conseil des ministres. Il n'est pas tenu de registres des délibérations du conseil des ministres, il n'y a pas de procès-verbal, rien. C'est une règle qui nous

Source : BIU Cujas

vient de l'Angleterre, parce qu'il est arrivé une fois qu'un ministre anglais a été décapité, à raison de ce qu'il avait dit au conseil des ministres; alors les ministres ont décidé qu'il n'y aurait plus de procès-verbal, et personne ne sait ce qui se dit.

La règle a été reprise au début de la Monarchie de Juillet. Et un jour que le maréchal Foch avait été convoqué devant le conseil des ministres pour faire connaître son opinion sur les nécessités de la défense nationale, il était accompagné du général Weygand, qui a sorti un bloc avec un crayon; on lui dit: "On ne prend pas de notes au conseil des ministres". Par conséquent, secret absolu des délibérations, pas de trace. Ce n'est pas parfait, parce qu'alors tout est toujours à recommencer, et on ne peut pas, en recherchant dans les délibérations antérieures du conseil des ministres, voir pourquoi telle ou telle délibération avait été prise.

Au contraire, en Italie, il y a un registre des délibérations du conseil des ministres, et ce registre était tenu par le président du conseil (on parle de l'Italie du statut de 1848). Un ancien président du conseil italien a recherché dans ces registres, comment avait été décidée la Triple Alliance, c'est-à-dire l'alliance de l'Italie avec l'Autriche et avec l'Allemagne ensuite. Or, il n'y a , dans ces registres des délibérations du conseil des ministres aucune trace d'une délibération quelconque ou d'une décision quelconque au sujet de la Triple Alliance; par conséquent, c'est le roi tout seul qui avait fait ce traité.

Le rôle du conseil des ministres est important; les délibérations les plus graves, les décisions qui doivent avoir les répercussions les plus lointaines, sont prises en conseil des ministres. Par exemple, s'il s'agit de nommer un généralissime, ce n'est pas le ministre de la guerre , qui fait cela dans son cabinet, tout seul; s'il s'agit de nommer le président de la Cour de Cassation, ou le procureur général dans la même assemblée, on en délibère aussi au conseil des ministres, etc, etc.

Responsabilités des ministres.

Quelles sont les responsabilités des ministres? Les ministres sont exposés à trois sortes de responsabilités et ces responsabilités se définissent, non pas par l'acte qui provoque la responsabilité, mais par la sanction de cette responsabilité.

Il y a trois sortes de responsabilité:

1° - La responsabilité civile;

2° - La responsabilité pénale;

3° - La responsabilité politique.

Source : BIU Cujas

La responsabilité civile

La responsabilité civile consiste dans cette sanction que le ministre, qui a causé un dommage, est obligé de le réparer. C'est la définition de la responsabilité civile, que l'on trouvera au cours de droit civil. Si, par exemple, un ministre a causé un dommage pécuniairement appréciable envers l'Etat, il faudra qu'il rende l'argent. Bien entendu, nous ne pouvons pas imaginer un ministre qui prendrait de l'argent car évidemment les deniers ne sont pas matériellement à la disposition du ministre. Sauf pour les ministres qui disposent de fonds secrets; alors évidemment, dans la mesure où ils disposent des fonds secrets, ils peuvent en faire ce qu'ils veulent. Aux ministères de l'Intérieur, de la guerre, des affaires étrangères, on donne pratiquement des billets aux ministres et ils en font ce qu'ils veulent. Mais il s'agit surtout de dépassements de crédits, ou bien de virements irréguliers. Le cas le plus célèbre, c'est le cas de M. de Peyronnet, qui était ministre de la justice, dans le ministère Polignac. Ce M. de Peyronnet, ayant obtenu un crédit pour le personnel du ministère de la justice, employa une partie de ce crédit à faire construire une salle à manger à l'hôtel du ministère, à la place Vendôme. Au lendemain de la Révolution de 1830, on se retourne du côté de M. de Peyronnet et on lui dit: " Vous allez rembourser les trois millions". M. de Peyronnet n'avait pas l'argent; on voulait le faire condamner, mais on ne trouve pas de juridiction compétente pour le condamner, d'autant qu'il pouvait toujours dire qu'il n'avait pas emporté la salle à manger, elle était toujours là; ce n'étaient pas des meubles, c'était l'aménagement avec des colonnes de marbre, etc.

Il y a un autre cas, c'est celui de M. Caillaux, qui était ministre conservateur au 16 mai, c'est le père de l'actuel homme d'Etat. Procédant comme on l'a fait trop souvent, au cours de notre histoire, ce ministre avait demandé à reconstruire le pavillon de Flore et il avait démontré, pièces et devis en mains, que cette reconstruction coûterait un million. Avec un crédit d'un million, il a dépassé onze millions. C'est un procédé exagérément courant, parce que s'il avait demandé onze millions, on ne les lui aurait pas accordés; du moment qu'il en demande un, il n'y a aucune difficulté, on le lui accorde. C'est comme cela que les finances publiques sont arrivées dans l'état où on les devine. Lorsque les républicains sont arrivés, ils ont voulu faire rendre à M. Caillaux cette somme de 10 millions. C'est le préfet de la Seine, qui doit poursuivre, parce qu'il

Source : BIU Cujas

est le représentant de l'Etat dans les procès pécuniaires, mais le préfet de la Seine ne demandait qu'à se débarrasser de cette affaire, et il a déclaré qu'il n'avait pas trouvé de juridiction compétente. En réalité, il y a toujours une juridiction compétente; s'il n'y en a pas d'autre, le tribunal civil est toujours compétent.

Il y a aussi le cas de l'héritier de Portugal venant en France; le ministre avait commandé un train spécial, qui a coûté 5.000 francs; on a cherché à les lui faire rendre.

Depuis 1918, dans chaque loi de finances, il y a la règle que, si le ministre dépasse les crédits, il devra rembourser, et bien entendu, jamais aucun ministre n'a remboursé. Par conséquent, la responsabilité civile est intéressante comme curiosité.

Responsabilité pénale

Responsabilité pénale: c'est la responsabilité, qui tend à atteindre le ministre dans sa personne : emprisonnement, condamnation à mort, travaux forcés -, ou dans ses biens, par l'intermédiaire d'une peine, non point d'une réparation, qui regarde la responsabilité civile, mais d'une amende versée au Trésor, et plutôt comme une pénalité.

Quelle est la règle ici? Le principe, c'est que les ministres sont responsables de leurs infractions comme les simples particuliers. Ils ne sont aucunement protégés. Par conséquent, un ministre, qui commet un délit dans l'exercice de ses fonctions, est responsable devant le tribunal correctionnel; s'il commet un crime, il ira devant la cour d'assises.

Mais cette compétence de la cour d'assises ou du tribunal correctionnel pour crime commis par le ministre dans l'exercice de ses fonctions, peut être renversée par l'intervention de la Chambre des députés, jusqu'au moment où la chambre de renvoi, la chambre dite des mises en accusation, a renvoyé le ministre devant la cour d'assises. Mais, avant que cette ordonnance de renvoi ait été prise, la Chambre des députés peut intervenir pour mettre le ministre en accusation devant le Sénat, constitué en haute cour de justice. Il y a donc une faculté, une option; cette option est entre les mains de la Chambre des députés.

Nous trouverons une autre compétence de la cour de justice, pour les simples particuliers, qui ont commis certains crimes. Ici, nous nous trouvons devant une compétence ratione personae, à raison de la personne du ministre. Il est mis en accusation devant le Sénat constitué en cour de justice.

Source : BIU Cujas

Il y a une procédure spéciale pour les deux cas. Le ministre est renvoyé devant le Sénat par la Chambre. Qui va, devant le Sénat, soutenir l'accusation de la Chambre? Ici, nous avons quelque chose d'assez anormal et d'assez remarquable. Lorsque les ministres de Charles X ont été mis en accusation par la Chambre des Députés devant la chambre des Pairs, la Chambre des députés a désigné trois de ses membres, trois commissaires, qui sont allés devant la Chambre des Pairs, qui ont soutenu l'accusation. Aujourd'hui, il y a un reste de ce système: la Chambre peut - c'est une faculté pour elle - désigner un commissaire, qui ira soutenir son accusation devant le Sénat. Elle peut; mais elle ne le fait pas, elle ne l'a pas fait jusqu'ici, quoi qu'il y ait eu un candidat dans l'ombre, pour exercer ce rôle de procureur général. Pourquoi ne le fait-elle pas? Parce que ce n'est pas un rôle agréable que de demander la condamnation de quelqu'un; on fait cela par devoir professionnel, on ne le fait pas par goût. Donc, ce n'est qu'une faculté.

Alors, comment va être soutenue l'accusation? Elle va être soutenue par trois magistrats inamovibles de la cour de Cassation.

On ne pourra pas, par conséquent, choisir des gens dans le parquet; ce sont trois magistrats inamovibles, désignés par leurs collègues au début de chaque année. Il y a quelque temps, la Cour de Cassation a désigné les trois collègues, qui devraient aller devant le Sénat soutenir les accusations possibles au cours de cette année.

Au contraire, lorsqu'il s'agit de complots contre la sûreté de l'Etat, ou de complots tendant à changer la forme du gouvernement, le ministère public sera composé par des magistrats du parquet, désignés pour chaque affaire parmi les membres du parquet de la Seine.

Les procès de ministres

Est-ce qu'il y a eu des procès de ministres? On a cité, parmi les plus célèbres, le procès des ministres de Charles X, au lendemain de la Révolution de 1830. C'est un procès de très grande allure; ces gens que l'on considérait, à la suite des polémiques de presse, comme des incapables ou comme des personnages de peu d'importance, ont eu, devant la Cour des Pairs, un caractère de très grande dignité; ils ne se sont pas abaissés à se défendre, ils ont eu la tête haute, et c'est ainsi qu'ils ont été frappés. Grand procès aussi par la qualité des avocats: c'était M. de Martignac, qui défendait son adversaire politique: Polignac.

Procès beaucoup plus triste dans la suite:

Source : BIU Cujas

le procès de Teste et de Cubière. Teste, personnage représentatif de la Monarchie de Juillet, ancien ministre des Travaux Publics, président de Chambre à la Cour de Cassation, membre de la Chambre des Pairs, grand dignitaire de la légion d'honneur, etc; le général de Cubière, référendaire de la Chambre des Pairs: voici les deux accusés de ce procès lamentable.

Cubière représentait les mines de sel gemme de Bouhenans. Ces mines devaient à l'Etat une douzaine de millions d'impôts, et Cubière a obtenu de Teste, moyennant évidemment une rémunération, que cet impôt ne soit pas réclamé aux mines de sel de Bouhenans. Par conséquent, c'est le procès abject dans toute son horreur. Il faut lire le compte-rendu de ce procès dans "Choses vues" de Victor Hugo. Il décrit le procès de ces deux hommes, qui arrivent pleins de désinvolture au début du procès, avec une suprême élégance, une suprême impertinence, puis, à mesure que le procès avance, on les voit se diminuer, se fondre, et à la fin, ce sont des loques lamentables. On enferme Teste avec un révolver, il ne veut pas s'en servir. Bref, un procès lamentable, qui jette le discrédit sur le régime, puisque Teste en était un des plus hauts représentants.

Dans la suite, nous allons avoir le procès de Choiseul-Praslin, qui avait assassiné sa femme, pour complaire à une gouvernante anglaise. Egalement, Choiseul-Praslin est un des grands piliers du régime, et ces deux procès contribueront à déconsidérer la Monarchie de Juillet.

Au I6 Mai I877, il y a une tentative de mise en accusation de M. de Broglie, tentative qui n'aboutit pas.

Nous avons ensuite deux procès de ministres: M.Malvy et M.Raoul Péret. M.Malvy était accusé de la conduite qu'il avait tenue au cours de la guerre. Dans cette accusation, il y avait une quantité de petites choses: les restaurants, les cafés, les boîtes de nuit, tout cela au cours de la guerre; puis au ministère de l'Intérieur de grandes parties de cartes et les invités jetant leurs cigares à moitié éteints, et brûlant les tapis précieux du Ministère de l'Intérieur. Bref, le Sénat était fort embarrassé pour condamner sur des choses comme celles-là. On reprochait au ministre de n'avoir pas eu, au cours de la guerre, l'attitude qu'il aurait dû avoir, quand les soldats se faisaient tuer. C'est, au fond, le grand reproche. Le Sénat allait l'acquitter, il ne savait que faire, quand le Sénateur Flandin se leva et proposa de

Source : BIU Cujas

condamner M. Malvy pour un crime, qui n'est pas dans le code pénal, le crime de forfaiture, et M. Malvy fut exilé à Saint Sébastien. Voilà le cas le plus frappant.

M. Raoul Péret a été accusé, alors qu'il était avocat d'une affaire, d'avoir continué, étant garde des sceaux, à recevoir les honoraires qui lui étaient alloués par cette affaire. Puis, on lui reprochait d'avoir admis à la cote les actions de la Snia viscoza. C'était une grande entreprise italienne de soie artificielle, c'était une magnifique affaire, qui marchait admirablement. Il n'y avait qu'un inconvénient: c'est que la Snia viscoza fabriquait de la soie artificielle suffisamment pour vêtir de soie toutes les femmes de la terre entière, pendant des générations et des générations. C'est ce à quoi ne pensent pas souvent les organisateurs de grandes affaires. M. Raoul Péret a été acquitté.

A l'inverse, nous avons une application de la compétence normale de la cour d'assises avec M.Baihaut. Il était ministre des travaux publics, au moment où l'affaire du canal de Panama émettait des obligations à lots. Le canal de Panama était une affaire normale, et la preuve, c'est que le canal de Panama est ouvert et donne d'excellents résultats aux Etats Unis. Ce qui est arrivé, c'est qu'on a eu des difficultés d'abord au point de vue sanitaire: les ouvriers et les ingénieurs mouraient comme mouches, de la fièvre jaune. En second lieu, on s'est heurté à des difficultés de terrains: là où on pensait trouver des rochers ou des terres un peu consistantes on a trouvé du sable. De sorte que la colline coulait et comblait les tranchées au fur et à mesure qu'on les creusait.

Les capitaux du début ne suffisent pas; on émet des obligations à lots, pour l'émission desquelles il faut l'autorisation du Parlement. Pour obtenir cette autorisation du parlement, on emploie le moyen de s'assurer des concours des députés. Heureux à cette époque, ceux qui avaient un petit journal de n'importe quelle importance: " Vous publierez le placard de l'annonce des obligations à lots, cela vaut 500 frs; je vous donnerai IO.000 frs". On voit combien la corruption est facile, lorsqu'on a un journal.

Quant à Baihaut, ministre des travaux publics, il reçoit les délégués de la compagnie de Panama et il leur dit: " 300.000 frs. quand je déposerai le projet, 300.000 frs. quand le projet sera voté par le Sénat." Ce Baihaut. qui évidemment était un

Source : BIU Cujas

imbécile, touche les premiers 300 000 , et , usant de sa carte de circulation, il prend le train pour Chambéry, va au Crédit Lyonnais , dit: " Je suis M. Dupont, demeurant à tel endroit, et je dépose ces 300.000 frs".

Cela produit une certaine émotion dans cette petite succursale. Ces 300.000 frs. représenteraient environ aujourd'hui 2.100.000 francs. Il s'en va tranquille. Malheureusement, il a des irrégularités dans son existence, un époux peu satisfait, au lieu de le transpercer de son épée, comme cela se faisait à l'époque romantique, paie un journaliste, qui mène la campagne. Baihaut fait condamner le journaliste par la cour d'assises à deux ans de prison et lorsque Baihaut sera arrêté et avouera, le journaliste sera toujours en prison. Par conséquent, nous avons assez de garantie de condamnation avec le jury, c'est un exemple frappant.

Baihaut est poursuivi devant la cour d'assises; le juge d'instruction le fait venir, Baihaut arrive très avantageux; le juge d'instruction lui demande si c'est lui qui a été porter 300.000 frs. à Chambéry: "Jamais de la vie! " répond Baihaut. Mais le rideau se lève, on fait apparaître le directeur de la succursale de Chambéry, qui reconnaît Baihaut et celui-ci s'effondre. Baihaut a été poursuivi devant la cour d'assises , qui l'a condamné à la prison. Il a eu tort d'avouer; d'ailleurs, c'est le seul des panamistes, qui a avoué et qui a été condamné. Si la Chambre avait voulu s'occuper de ce Baihaut, elle aurait pu le renvoyer devant le Sénat.

Il y a enfin la théorie, d'après laquelle les délits contre la probité ne devraient pas être de la compétence du Sénat constitué en cour de justice. Le Sénat ne devrait s'occuper que des procès, où la politique est quelque peu mêlée.

La responsabilité politique.

3ème espèce de responsabilité des ministres: c'est la responsabilité politique, qui est l'essentiel du régime parlementaire. Sanction: perte de la fonction ministérielle. Comment? Par l'obligation de donner sa démission.

On a dit qu'il ne fallait pas définir les responsabilités par les actes qui les provoquent, il faut les définir par les sanctions. En effet, voilà un ministre, qui a commis un acte contre la probité:

1°, responsabilité civile: il doit restituer;

2° - responsabilité pénale: il sera traduit soit devant la Cour d'assises, soit devant le Sénat constitué en cour de justice;

3° - responsabilité politique: il ne pourra pas rester

Source : BIU Cujas

en place, il sera obligé de donner sa démission.

On aurait pu, en parlant du traitement du président de la République parler aussi de la liste civile du roi d'Angleterre, question d'actualité, puisque la question est actuellement posée devant le Parlement anglais. La liste civile du roi d'Angleterre est de 41 millions environ, la situation du président de la République est donc une situation modeste.

Après avoir indiqué les diverses catégories de responsabilités ministérielles, on arrive maintenant à deux règles du régime parlementaire classique, car il faut indiquer ce qu'est le régime parlementaire classique, quoi qu'il n'existe plus nulle part; il reste deux grands pays parlementaires: l'Angleterre, la France, puis d'autres pays parlementaires: la Hollande, la Belgique, mais le régime parlementaire, tel qu'on le considérait au début du XIXè siècle est, en général, mort pour ne plus revenir.

La règle de l'homogénéité ministérielle

Dans ces règles du régime parlementaire, il y avait la règle de l'homogénéité ministérielle. Le régime parlementaire, c'est, en somme, le régime des partis; ce sont les partis qui se distribuent le pouvoir. Celui qui gagne occupe le ministère et l'occupe tout entier. De sorte qu'on a pu dire, non sans des apparences de raison, que le système du parti unique, qui existe aujourd'hui en Italie, avec le parti fasciste, en Allemagne avec le parti naziste, en Russie avec le parti bolcheviste, en Portugal avec le parti de Salazar, c'est en somme l'aboutissement du régime parlementaire.

Ce serait vrai, si on pouvait, en matière politique, raisonner comme on raisonne en matière mathématique.

En matière politique, tout est question de mesure, et il faut toujours s'arrêter à mi-chemin. Tous les péchés de la politique sont des exagérations de qualités, de même que tous les péchés humains; il faut être économe, il ne faut pas être avare, il faut savoir dépenser, mais il faut aussi savoir économiser. Il n'est pas nécessaire que le budget soit en strict équilibre, parce que les plus grands financiers ont dit qu'un léger déséquilibre est nécessaire, afin que le peuple ne croie pas qu'on a beaucoup d'argent à dépenser.

Ainsi, en Angleterre, il y avait un petit brin de déficit; en France, il y avait aussi un petit brin de déficit, de 1880 à 1900, mais cela ne veut pas dire qu'il faut avoir 14 milliards de déficit chaque année. Tout est nuances.

Le régime parlementaire est donc le régime de

Source : BIU Cujas

la lutte des partis, qui se disputent le pouvoir. Dans le régime parlementaire classique, tel qu'il existait en Angleterre, nous avions deux partis: le parti libéral et le parti conservateur, chacun à son tour avait le pouvoir et les ministères étaient exclusivement composés de conservateurs ou de libéraux; homogénéité parlementaire, les ministres appartiennent tous au même parti.

L'Angleterre elle-même a abandonné ce régime, lorsqu'elle a fait de l'union nationale, sous le ministère Mac Donald, avec des travaillistes, des libéraux et des conservateurs. Par conséquent, l'homogénéité ministérielle, le principe classique historique n'existant plus aujourd'hui, l'homogénéité a fait place à des ministères de concentration: ce sont les deux centres des assemblées, à des ministères de cartel; ce sont les éléments de gauche, à des ministères d'union nationale: ce sont tous les éléments de la Chambre, qui s'unissent , à l'exclusion, suivant la formule d'Eugène Lautier - la formule de l'omelette: quand on sert une omelette, il faut supprimer les deux bouts, à l'exclusion des deux bouts: on coupe les extrêmes de gauche et de droite. Puis on fait un ministère d'union nationale; il y a un ministère sans aucune couleur, qu'on appelle en Allemagne, un ministère de têtes ou de personnalités.

Le programme du ministère

Mais si les ministères comprennent des éléments divers, il est cependant indispensable qu'ils aient un programme commun. Waldeck Rousseau, en 1899 forme ce qu'il appela un ministère de défense républicaine: Waldeck Rousseau était modéré, il avait pris avec lui des radicaux, mais il avait pris aussi un homme d'extrême gauche: M.Alexandre Millerand, qui appartenait alors au parti socialiste, et un homme d'extrême droite: le général de Gallifet, qui était un des familiers de la cour de Napoléon III et qui avait participé avec énergie à la répression de la Commune.

Lorsque ce ministère parut à la Chambre, au milieu d'ailleurs d'un vacarme épouvantable, attendu que les gens de l'extrême gauche, se souvenant encore de la répression de la Commune criaient: " Assassin,assassin! " à l'entrée du général de Gallifet, que le général de Gallifet, militairement, répondait: "Assassin ? Présent! ". Waldeck Rousseau dit: "Nous avons laissé nos opinions personnelles au vestiaire, et nous allons faire cette politique de défense républicaine", qui était au fond, une politique de liquidation de l'affaire Dreyfus.

Donc ce principe de l'homogénéité ministérielle

Source : BIU Cujas

n'existe plus depuis longtemps. Il faudrait remonter aux environs de 1890 ou de 1894, pour avoir des ministères radicaux homogènes.

Le président du Conseil

Il y a un président du conseil. Le président du conseil est un des éléments de coordination de l'action gouvernementale; c'est le chef des ministres.

Certains présidents du conseil, en parlant de leurs collaborateurs, disent: "Mon ministre", c'est inexact, c'est un peu imperatorius. En Angleterre, le président du conseil s'appelle le premier ministre.

La première question, qui se pose, est de savoir si l'institution du président du conseil est une institution constitutionnelle. On en voit l'importance: Le Président de la République est chef de l'Etat, le président du conseil est chef du gouvernement. Par conséquent, nous avons un gouvernement à deux têtes. Dans ces deux têtes, quelle est la part de la cervelle unique, que reçoit chacun de ces crânes?

Cela dépend de la personnalité du président de la République et de la personnalité du président du conseil.

Si le président du conseil est un homme comme Clémenceau, il attire tout à lui, il reste bien peu de chose au président de la République. Si le président du conseil est un homme comme Poincaré, ancien président de la République, ou comme Doumergue, également ancien président de la République, c'est aussi vers le président du conseil qu'est concentrée toute l'activité , ou plutôt le principal de l'activité gouvernementale.

Par conséquent, un gouvernement à deux têtes.

Une première question se pose: est-ce que la constitution autorise la présidence du conseil ?

La présidence du conseil pièce indispensable du régime parlementaire

Ici, nous nous trouvons en présence d'un phénomène, qui ne doit pas nous surprendre, par ce qui vient d'être dit plus haut, c'est à savoir que la constitution de 1875 est complètement muette sur la présidence du conseil. Nulle part, le mot "président du conseil", ou "présidence du conseil", n'est exprimé.

M. Poincaré, qui avait beaucoup souffert, étant président de la République, de se voir ainsi dépouillé de la réalité du pouvoir au profit du président du conseil, c'est lui qui avait dit que le président de la République est un mutilé constitutionnel. M. Poincaré avait dit: la présidence du conseil est inconstitutionnelle, c'est une création, qui va contre la constitution, le chef des ministres, ce doit être le président de la République.

M. Poincaré, en réalité, exagérait peut être les

Source : BIU Cujas

scrupules dans l'effacement de la présidence de la République.

M. Barthélemy l'a entendu, alors qu'il était encore président de la République, élu sénateur - car il avait été élu sénateur avant de sortir de la présidence de la République - alors qu'il avait signé un projet d'impôt sur l'accroissement de la fortune (impôt d'esprit socialisant ou communisant) - On s'était imaginé que, pendant la guerre, il y avait eu des augmentations de fortune, on n'a pas tardé à s'apercevoir qu'elles étaient singulièrement artificielles, puisque tous ceux , qui avaient gagné de l'argent pendant la guerre, se sont empressés de le perdre après - M. Barthélemy a entendu M.Poincaré dire: "Ce projet est de la folie pure, et si vous ne le combattez pas, c'est moi qui le combattrai".

Heureusement, ce projet n'est pas passé devant les Chambres, autrement, on aurait vu ce phénomène, qui n'aurait pas été banal, de voir M.Poincaré, sénateur, dire: " Le projet signé:Poincaré, président de la République, est un projet de pure folie".

En réalité, c'était là un mouvement de mauvaise humeur et une fantaisie de juriste, car, comme on l'a indiqué, la constitution de I875,qui n'est pas une constitution de professeur, comme la constitution allemande de Weimar, la constitution de I875 n'expose pas le mécanisme du régime parlementaire; elle adopte le régime parlementaire par quelques mots: les ministres ont entrée dans l'une et l'autre chambres, ils peuvent être pris dans l'une ou l'autre chambre, ils sont responsables... Voilà tout; seulement, avec ces mots, c'est tout le régime parlementaire, tel qu'il existait en Angleterre, et tel qu'il avait fonctionné en France sous la Restauration, la Monarchie de Juillet et sous le Second Empire, avec la constitution de I870, c'est tout le régime parlementaire, qui entrait ainsi dans la constitution. Or, dans le régime parlementaire, il y a un président du conseil.

Cela est si vrai qu'au lendemain de I875, lorsqu'on a appliqué la constitution, automatiquement, la question ne s'est pas posée: nous avons le régime parlementaire, donc nous avons un président du conseil.

D'autre part, il y a un conseil des ministres. Or, il n'y a pas de conseil sans président . Le conseil des ministres, lui, est prévu par la constitution, notamment pour la nomination des conseillers d'Etat, et d'autre part, à plusieurs reprises, maintenant, il y a une quantité de lois, qui indiquent le rôle du conseil des ministres, notamment la loi sur la

Source : BIU Cujas

nationalisation des industries de guerre , qui dit: " Un décret pris en conseil des ministres..." c'est bien net.

Le président du conseil est le chef des ministres et il devrait être le chef de la majorité parlementaire.

Le président du conseil est le chef des ministres

Le président du conseil est le chef des ministres, c'est lui le principal organe de l'unité de l'action gouvernementale; c'est lui qui indique aux ministres dans quel sens il faut agir, c'est lui qui les rappelle dans la ligne générale du gouvernement. M. Barthélemy a dit quelquefois qu'il faudrait faire un manuel de droit constitutionnel illustré. Qu'est-ce que nous mettrions ici? Nous mettrions Casimir Périer, qui était ministre de Louis-Philippe, sifflant M. Dagout, (qui était le mari infortuné d' une dame Stern, qui a fait le bonheur et le malheur du musicien Liszt). Un jour que Dagout se dirigeait vers la tribune, pour y exprimer son opinion, Casimir Périer l'a sifflé.

Il est le chef de la majorité parlementaire

Le président du conseil est le chef des ministres. Il est aussi automatiquement, le chef de la majorité parlementaire . Ici, qu'est-ce qu'on mettrait comme image? Sous la Monarchie de Juillet, les ministres votaient avec des boules: une boule blanche pour le ministère, une boule noire ou rouge contre le ministère. Guizot, au moment où les députés votaient, se tenait au pied de la tribune et il essayait de voir quelle était la couleur de la boule que les députés portaient dans leur main. Et à la fin, Guizot a obtenu qu'il y eut une urne pour et une urne contre: il suffisait qu'il fut au banc des ministres, il voyait dans quelle urne on mettait la boule. Il surveillait sa majorité.

Le président du conseil est le chef de la majorité parlementaire.

En Angleterre, cela apparaît: le parti qui a la majorité est à droite, et sur le banc de la trésorerie, il y a le chef de la majorité, sur l'autre côté, il y a celui qui aspire à être le chef de la majorité de demain.

Le président du conseil dirige la majorité, il a la direction des débats parlementaires. C'est lui qui est constamment sur la brèche pour sauver sa majorité; c'est lui qui l'a menée aux élections et qui la mènera aux élections prochaines, pour la faire triompher.

Voilà le rôle du président du conseil. En réalité, il y a longtemps que cette conception, qui est encore la conception anglaise, a disparu de chez

Source : BIU Cujas

nous. Nous avons eu des présidents du conseil, qui ne se sont pas occupés de leur majorité. C'était notamment le cas de M.Alexandre Millerand, homme de premier rang, homme de grande classe, mais sa majorité ne l'intéressait pas. On l'a qualifié "un obus à lunettes"; il venait très rarement à la Chambre et ses ministres y venaient, quand ils avaient quelque chose à faire. M. Aristide Briand, chef du ministère du Bloc national avait une horreur de la majorité du bloc national.

Tout le régime parlementaire est faussé à ce point de vue, surtout aujourd'hui, où nous avons dans la majorité deux éléments, qui se combattent: radicaux et socialistes.

Est-ce que le président du conseil est le chef de la majorité radicale ? Est-ce qu'il va amener les radicaux pour triompher, alors que, dans la plupart des cas, les radicaux sont en lutte, soit avec les socialistes, soit avec les communistes. (Il faut voir dans le livre de Sidney Law, intitulé:"Le gouvernement de l'Angleterre", ce qu'est le président du conseil).

La technique du régime parlementaire

Nous arrivons maintenant à l'étude de la technique du régime parlementaire. On en a indiqué les grandes lignes: c'est un régime d'équilibre, voilà la grande idée, c'est un régime de modération, un régime de demi-mesure, le gouvernement résultant de l'action combinée du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif; le pouvoir exécutif se manifestant par la nomination des ministres,le pouvoir législatif se manifestant par la continuation accordée à la vie du ministère.

Action des ministres sur le Parlement

Dans le régime parlementaire, le gouvernement a une action sur le parlement, notamment, les ministres peuvent être pris dans les chambres, et ils sont normalement pris dans les chambres.

Lorsque l'on pense à des exceptions, en ce qui concerne les ministres non parlementaires , on voit tout de suite le ministère militaire et l'on dit: à plusieurs reprises, il y a eu un général à la guerre, un amiral à la marine. C'est exact.

En Angleterre, la règle est que le ministère est un comité du Parlement - c'est une commission prise dans le parlement - jamais la règle anglaise n'a subi d'exception, jamais il n'y a eu un général à la guerre, ou un amiral à la marine.

Mais en France, nous avons eu d'autres exceptions:

Source : BIU Cujas

Flourins, ministre des affaires étrangères, au moment de l'incident Schneebelé, sous la présidence de Grévy; Hanoteaux, l'actuel membre de l'Académie française et historien, ministre des affaires étrangères, alors qu'il était simplement un haut fonctionnaire dans le ministère; Picard, président de section au Conseil d'Etat, ministre de la marine.

Il y a eu aussi d'autres exceptions, tout à fait malheureuses, dans le ministère de M.Alexandre Millerand, en I920, et cela vient à l'appui de ce qu'on disait tout à l'heure au sujet de l'ignorance,que M.Alexandre Millerand avait de sa majorité: il a pris toute une série de ministres en dehors du parlement, alors que le Parlement lui offrait tout un choix, aussi éminent que ceux qu'il a pris en dehors: Marsal, ministre des Finances, M.Ricard, ministre de l'agriculture, un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur au ministère des régions libérées, puis un petit homme, sous secrétaire d'Etat à l'enseignement technique, un vieux militant syndicaliste calmé.

Dans la Chambre et dans le Sénat, il y avait des éléments de cette valeur, ce n'est pas douteux, et ce choix des ministres en dehors du parlement, n'a pas fortifié la situation de M.Alexandre Millerand, ni la situation du parlement, ni la situation de la France.

Nous avons eu un président du conseil, qui n'était pas membre du Parlement: le général de Rochebouet, au lendemain des incidents du I6 Mai I877. Ce ministère n'a pas pu entrer en relations avec la Chambre.

Puis nous avons eu M. Doumergue, qui n'était plus membre du Parlement, lors de son grand ministère.

Les ministres ont leur entrée dans les Chambres

Les ministres ont leur entrée dans les Chambres: les ministres députés entrent au Sénat et y parlent, les ministres sénateurs entrent à la Chambre et y parlent, et le ministre qui n'est,ni député, ni sénateur, entre dans l'une et dans l'autre Chambres.

Au contraire, en Angleterre, les ministres n'ont pas leur entrée dans les chambres, en ce sens que, seuls, les ministres membres de la Chambre des communes peuvent parler à la chambre des communes et que, seuls, les ministres de la chambre des Lords peuvent parler à la Chambre des Lords. Par conséquent, si on nomme ministre un homme, qui n'appartient ni à la Chambre des Communes, ni à la Chambre des Lords, il ne pourra parler nulle part.

Lorsqu'il y a un ministère travailliste, il ne

Source : BIU Cujas

peut faire entendre sa voix à la chambre des Lords, que s'il y a des Lords travaillistes. On a indiqué la difficulté, à laquelle s'est heurté à ce sujet le ministère de M.Mac Donald. Il était travailliste,il n'y avait pas de pair travailliste,par conséquent,il ne pouvait pas appeler dans ce ministère un seul membre de la Chambre des Lords et le ministère Mac Donald n'avait aucune voix à la Chambre des Lords,aucun moyen de faire connaître son opinion.Il y avait une autre difficulté: évidemment il n'y avait qu'à nommer des lords parmi ses camarades, seulement, pratiquement, il s'est dit: "Je vais nommer un de mes camarades lord, il va s'embourgeoiser; bien plus, il va devenir un grand seigneur , son fils épousera une héritière américaine et, dans ces conditions, le parti travailliste sera déconsidéré". Comment a-t-il tourné la difficulté? Il a cherché dans ses camarades des gens, qui n'aient pas d'enfant, ou au moins de descendant mâle et qui soient d'un âge tel qu'ils pouvaient désespérer d'avoir des enfants.

Autre objection: lorsqu'un particulier est nommé lord d'Angleterre, il doit prendre un titre nobiliaire: on voit un travailliste devenant vicomte ou marquis. D'autre part, il faut qu'il change de nom: on voit en France, un socialiste devenant vicomte et abandonnant le nom de son père pour prendre un nom nobiliaire. En Angleterre, ça a été possible. Il y avait notamment un écrivain, qui a écrit toute sa vie en collaboration avec sa femme: Sidney et Béatrice Webb. Sidney Webb est devenu lord Passefield, d'ailleurs Béatrice est toujours Béatrice Webb.

Les ministres dirigent les débats

Les ministres ont leur entrée dans les chambres pour diriger les débâts . Lorsqu'il n'y a pas un représentant du gouvernement au banc des ministres, il n'y a pas de débats parlementaires. C'est pourquoi, au moment des crises ministérielles, le parlement ne se réunit pas pendant toute la durée de la crise, parce que le gouvernement ne serait pas là pour diriger les débats. Il n'y a d'exception que pour les affaires, qui intéressent la Chambre seule; réglement ou vérification des pouvoirs.

Le droit de parole des ministres

C'est un droit pour les ministres de parler. Ils ont, en outre, un privilège: c'est le droit de parler, quand ils le demandent. Ils ont la parole quand ils la demandent, c'est-à-dire qu'à tout moment, ils peuvent intervenir dans le débat, sans être astreints à l'inscription du tour de parole.

Ce principe donne lieu à une quantité de questions de détail: est-ce qu'un ministre peut parler, quand un scrutin est ouvert, pendant qu'on vote ? Il a été décidé, en prenant les termes absolus de la

Source : BIU Cujas

constitution, qu'un ministre pouvait encore parler puisqu'il a la parole quand il la demande. Evidemment, il faut entendre cette règle d'une façon raisonnable, notamment un ministre ne pourrait pas interrompre un député, qui serait à la tribune.

Voici la question qui se pose: Est-ce que les ministres sont astreints à la discipline parlementaire et notamment, est-ce qu'un ministre peut garder indéfiniment la parole et parler tant qu'il veut dans un débat?

M.Barthélemy croit que, constitutionnellement, les ministres peuvent parler, quand il leur plaît, et autant qu'il leur plaît: "Vous avez une heure pour parler, il y a une heure que vous parlez . - J'ai la parole, quand je la demande, je la demande et je la garde".

Le mandatement des orateurs par les partis

Maintenant, il y a une institution assez curieuse, assez intéressante, qui est très différente de celle d'autrefois.

Autrefois, M.Barthélemy avait fait voter le mandatement par les partis, c'est-à-dire que chaque parti de la chambre mandatait un de ses membres, qui pouvait parler une heure, un autre pouvait venir après et parlait un quart d'heure.

Ce système n'a pas très bien fonctionné, il a évité le discours "fleuve", qui durait plusieurs heures. Le réglement, qui avait été voté, avait fait sentir la nécessité de la discipline des débats, seulement, cela fonctionnait mal. Il y avait des gens, qui étaient mandatés sans que le groupe ait délibéré.

La conférence des présidents

On a imaginé maintenant une espèce de réglement du débat par la conférence des présidents. Une fois par semaine, se réunissent, dans le cabinet du président de la Chambre, les présidents des groupes politiques, et les présidents des grandes commissions.

A ces conférences des présidents assiste un représentant du gouvernement.

En général, le débat parlementaire se déroule comme il plaît à la Chambre de le laisser se dérouler. Mais lorsqu'il y a un grand débat en perspective, la conférence des présidents se réunit et, à peu près arbitrairement, ou même tout à fait arbitrairement, dit: " Vous, vous êtes un homme éminent, vous aurez 45 minutes; vous, médiocre, vous parlerez pendant 25 minutes; quant à vous, machine pneumatique, machine à faire le vide sur les gradins, on vous donne 5 minutes! " C'est humiliant.

Dans une délibération, le gouvernement accepte lui-même de parler, il dispose de une heure et demie, ou deux heures, au cours du débat. Par conséquent,

Source : BIU Cujas

en fait, le ministre accepte la discipline.

Les ministres ont donc la direction des débats parlementaires; ils indiquent ce qu'à leur sens exigent les intérêts généraux du pays et, au besoin, ils influencent la Chambre en menaçant de donner leur démission, si la Chambre ne les suit pas dans telle ou telle direction.

Les commissaires du gouvernement

Dans cette direction des débats, les ministres peuvent se faire assister de commissaires, notamment dans la discussion du budget, on voit des messieurs, qui n'ont pas l'allure de parlementaires, qui se succèdent derrière les ministres: ce sont, en général, les directeurs des ministères, qui sont en cause.

Théoriquement, ils peuvent parler, ils peuvent intervenir dans le débat, s'il y a un grand débat technique, un grand débat juridique.

Le professeur Lévy-Ulmann a été commissaire du gouvernement, au sujet d'une discussion de la loi sur la nationalité, il est monté à la tribune et il a parlé lui-même.

Mais, en général, ces commissaires du gouvernement ne se font pas entendre de la Chambre, ils sont là, derrière les ministres; les ministres ne connaissent pas les secrets de leur administration comme les fonctionnaires eux-mêmes. Alors, perpétuellement pendant la discussion, on voit les ministres se trouner vers ces personnages, qui leur font passer des dossiers, une note, un renseignement; le ministre parle et dit le renseignement qui lui a été donné.

Par conséquent, à l'heure actuelle, l'institution des commissaires a un peu diminué, en ce sens que le commissaire n'est là que pour faire passer au ministre des notes ou des renseignements.

Toutefois, on a entendu parler le gouverneur général de Tunisie, les grands gouverneurs des colonies viennent à la tribune exposer eux-mêmes les besoins des pays à la tête desquels ils représentent la France.

Autrefois, il y avait des commissaires du gouvernement, qui étaient pris dans le Conseil d'Etat et qui dirigeaient des débats politiques, par exemple, sous la Restauration, le grand débat sur la presse, sur le milliard des émigrés.

Les commissaires du gouvernement sont désignés par des décrets du président du conseil. Ces décrets sont insérés au Journal Officiel, Débats Parlementaires.

Ces diverses communications ne sont pas, en réalité, faites à la Chambre. Nous avons, dans notre régime parlementaire, beaucoup de formalités,

Source : BIU Cujas

beaucoup de rites. Cela s'appelle "mettre dans la bouche du président".

On voit alors au Journal Officiel, la lecture du décret désignant ces commissaires du gouvernement. On voit aussi le président dire: " J'ai reçu des demandes de congé de M.M. Un Tel, Un Tel, ces demandes de congé sont accordées. Jamais un président n'a dit de son fauteuil, qu'il avait reçu des demandes de congé, c'est mis simplement dans le Journal Officiel.

L'initiative des lois.

Le président de la République a l'initiative des lois, qu'il partage avec les membres des Chambres. Ceci est une question importante. L'initiative, c'est le droit de proposer la loi: initium, faire le commencement de la loi, c'est proposer la loi.

Qui va proposer la loi? Ici, deux systèmes opposés, et nous prenons en France un système mixte, transactionnel, comme cela arrive toujours avec la constitution de 1875.

Système monarchique

Système monarchique: seul le roi peut prononcer la loi.

Royer-Collard disait: proposer la loi, c'est règner. Donc , l'initiative est essentiellement une prérogative du monarque.

La Charte de 1814 portait un seul correctif: toutefois, les Chambres pourront supplier le roi de prendre un objet en considération et de déposer un projet sur cette matière.

Les Chambres suppliaient humblement, - c'était le terme officiel - le roi de déposer un projet sur telle ou telle matière; la Chambre indiquait dans quel sens, mais la Chambre ne pouvait pas rédiger un projet en articles, elle indiquait seulement la tendance générale.

Ce système, où allons-nous le retrouver? Dans les systèmes autoritaires. Quel est le système autoritaire,par excellence,en France? C'est le système de Napoléon Ier, le système du Consulat et de l'Empire. Bonaparte s'était réservé l'initiative de la loi; c'était lui seul qui avait l'initiative de la loi: il la faisait mettre en articles, par son Conseil d'Etat; ensuite, le Tribunat critiquait, trois membres du Conseil d'Etat et trois membres du Tribunat allaient devant le Corps Législatif, qui votait sans discuter, et ensuite, il y avait le contrôle constitutionnel du Sénat.

Lorsque, le 14 Janvier 1852, le prince Louis-Napoléon fait sa constitution, en vertu du mandat qu'il avait reçu du peuple, au lendemain du 2 Décembre 1851, il a la prétention de faire revivre les institutions du Consulat, et par conséquent, Louis-

Source : BIU Cujas

Napoléon, qui va devenir Napoléon III se réserve l'initiative de la loi.

Il n'avait même pas concédé au Corps Législatif le droit d'amendement, c'est-à-dire de modification partielle du projet de loi.

Les membres du Corps Législatif pouvaient déposer des amendements, mais ces amendements n'étaient recevables que si le Conseil d'Etat les autorisait; or, le Conseil d'Etat rejetait tous ces amendements; c'était ce que l'on appelait "le massacre des innocents".

Donc, initiative exclusive: Napoléon Ier, Louis XVIII, Charles X, Napoléon III.

Solution républicaine

2° - A l'inverse, solution républicaine, l'initiative appartient à la Chambre seule. C'était le système de 1791, de l'An III, c'était, en résumé, le système de toutes les constitutions révolutionnaires: Louis XVI n'avait pas l'initiative de la loi, le Directoire n'avait pas l'initiative de la loi.

Aux Etats-Unis, théoriquement, le président des Etats-Unis n'a pas l'initiative de la loi, c'est-à-dire que le président ne peut pas déposer devant les Chambres un projet rédigé en articles, et faire insérer ce projet dans le mécanisme de la procédure parlementaire; il peut seulement, par un message, inviter les Chambres à délibérer sur tel ou tel sujet.

olution mixte
e la Constitu-
ion de 1875

Tradition républicaine, tradition monarchique. La constitution de 1875, va prendre une solution mixte, qui est de partager l'initiative également entre le chef de l'Etat et les Chambres.

De quand date, dans notre histoire constitutionnelle , ce partage de l'initiative entre le chef de l'Etat et les membres des Chambres?

Ce partage date de 1830: Monarchie de Juillet. Et on devine que ce partage date de la Monarchie de Juillet, parce que c'était également la monarchie modérée et que c'est surtout la Charte de 1830 qui a inspiré les auteurs de la constitution de 1875. Par conséquent, en 1830, le roi partage l'initiative avec les membres des Chambres.

Car il faut bien comprendre cette expression: qui a l'initiative? Individuellement, chaque député; individuellement, chaque Sénateur.

Alors quelle différence y - a-t-il entre l'initiative du chef de l'Etat - car c'est le chef de l'Etat, ce ne sont pas les ministres qui prennent l'initiative; c'est important. En Angleterre, le roi ne prend pas l'initiative.

M.Barthélemy aime mieux le système anglais, et on voit tout de suite pourquoi. On a dit plus haut que

Source : BIU Cujas

M.Poincaré s'était cru obligé de signer ce projet, qu'il considérait comme de la folie pure.

Or, maintenant, nous n'avons plus d'alternance des partis au pouvoir, mais entre 1890 et 1900, nous avons eu une alternance des partis au pouvoir, nous avions des ministères radicaux, notamment le ministère Bourgeois, puis des ministères modérés ou progressistes: Charles Dupuy, Casimir Périer, Méline... Lorsque le président de la République, sous un ministère Bourgeois , signait un magnifique projet d'impôt progressif sur le revenu, il semblait dire que c'était quelque chose de nécessaire pour le pays. Le ministère tombait, le président signait le retrait de ce projet, parce qu'il était menaçant pour le pays. Par conséquent, le président de la République, en France, est obligé de se contredire à quelques jours d'intervalle.

Au contraire, en Angleterre, ce sont les ministres seuls qui prennent l'initiative.

En France, les ministres n'ont pas l'initiative, et même, lorsqu'au cours d'un débat, un ministre qui serait membre de la Chambre des députés, voudrait déposer un amendement, on lui dirait que les ministres n'ont pas le droit d'amendement.

Projets et propositions de lois

Les lois proposées par le président de la République prennent le nom de projets; les lois proposées par un membre de l'une ou l'autre Chambre prennent le nom de propositions.

Y a-t-il un intérêt à distinguer? Oui, il faut connaître les termes, il faut connaître la langue politique et constitutionnelle. Mais y a-t-il un intérêt à distinguer le projet et la proposition, un intérêt de fait? Oui, évidemment, un projet est quelque chose de plus sérieux qu'une proposition.

Pourquoi dépose-t-on une proposition de loi? Pour que les électeurs sachent qu'on fait quelque chose, pour montrer l'activité parlementaire. Dans tous les petits journaux locaux on voit: "M.Un Tel a déposé un projet de loi tendant à encourager la culture du lin, l'élevage des moutons, à élever le prix des veaux, etc." Cela fait toujours plaisir aux électeurs. Et nous arrivons à ce fait qu'au cours d'une législature, il y a des milliers de propositions de lois.

Tandis que le projet de loi est tout de même quelque chose de plus sérieux.

Mais, juridiquement, dans la procédure, y a-t-il une différence ? Non, autrefois, il y en avait une.Il existait dans l'ancienne chambre, ce que l'on appelait la commission d'initiative parlementaire; c'était une commission, qui faisait subir un premier

Source : BIU Cujas

examen très rapide à la proposition, pour savoir si elle était sérieuse, s'il fallait la prendre en considération. Seulement,

1° - Cette commission n'étudiait pas les projets et, 2° - par camaraderie parlementaire, toutes les propositions étaient prises en considération. Maintenant, cette procédure n'existe plus, il n'y a plus de différence de procédure, entre le projet et la proposition.

La technique de la responsabilité ministérielle.

Technique de la responsabilité ministérielle

La Chambre contrôle le gouvernement

Ce qui caractérise le régime parlementaire, c'est que les ministres sont politiquement responsables devant les Chambres, c'est-à-dire qu'ils sont obligés de se retirer, lorsqu'ils n'ont plus la majorité dans le Parlement, lorsqu'ils n'ont plus la confiance de la majorité parlementaire.

On voit bien quelle est l'essence du régime parlementaire, et ce qui différencie ce système des autres modes de gouvernement: c'est que dans le régime parlementaire, la Chambre contrôle le gouvernement. C'est pour cela que, sous le Premier et sous le Second Empire , où la Chambre n'était pas appelée à contrôler le gouvernement, elle s'appelait Corps Législatif, parce que la Chambre faisait seulement les lois.

Par conséquent, le régime parlementaire est le régime où la chambre, outre son rôle législatif, est chargé de contrôler le gouvernement.

Les moyens de contrôle

Lorsque le gouvernement n'a plus la confiance du parlement, il doit s'en aller. Comment le parlement fait-il connaître au gouvernement qu'il n'a plus sa confiance ? Il y a plusieurs moyens de contrôle.

L'enquête

1° - l'Enquête. - On se plaint de quelque disposition, de quelque tendance, de quelque politique suivie par le gouvernement, dans une matière déterminée.

On n'est pas très renseigné sur les détails, et dans ces conditions, le parlement ordonne une enquête. L'enquête est faite par une commission, soit par une commission spécialement nommée, que l'on nomme alors la commission d'enquête, soit par une des commissions déjà existantes, qui est chargée de faire l'enquête.

La loi du 23 Mars 1914 sur les obligations des témoins

Une loi du 23 mars organise les obligations des témoins devant les commissions d'enquête.

Avant cette loi, les députés se réunissaient dans un local quelconque de la Chambre, puis ils

Source : BIU Cujas

devant la commission d'enquête

adressaient des convocations à des gens, qui venaient déposer devant eux; ces gens ne bougeaient pas, ou bien ils disaient: "je ne me rendrai pas à votre convocation", ou bien ils allaient devant la commission et ne disaient que ce qu'il leur plaisait de dire.

Ce qu'il faut connaître, c'est que cette loi de 1914 a assimilé, dans une très large mesure, les témoignages devant les commissions d'enquête, aux témoignages qui sont portés devant la justice, par conséquent, obligation de venir, obligation de se rendre devant la commission d'enquête, obligation de témoigner, par conséquent aussi, immunité au point de vue du témoignage: le témoin est obligé de parler, s'il a dit la vérité, il ne peut pas être poursuivi par un individu, qui se plaindrait d'avoir été diffamé. Et aussi punition du faux témoignage. Ceci est une aggravation de ce qui se produit en justice, dans la procédure judiciaire, le faux témoignage n'est puni que devant la juridiction du jugement, devant la juridiction d'instruction, le faux témoignage n'est pas puni.

C'est extrêmement curieux, au premier abord: on peut mentir devant le juge d'instruction, mais on ne peut plus mentir devant le tribunal correctionnel ou devant la cour d'assises, parce que le C. Inst.Crim. a voulu, dans l'intérêt du triomphe définitif de la vérité, laisser au témoin, qui aurait menti devant le juge d'instruction, le droit de se rétracter avant le jugement.

Ici, au contraire, alors que nous ne sommes pas devant une juridiction de jugement, le faux témoignage est immédiatement punissable.

Voilà l'enquête. C'est un très mauvais système La commission d'enquête parlementaire, il faut évidemment la garder, lorsqu'on l'a dans l'arsenal parlementaire, mais toutes les commissions d'enquête parlementaire ont finalement échoué, en ce sens que, ou bien elles ne sont pas allées jusqu'au bout, ou bien elles ont créé une agitation factice, ou bien elles ont abouti à soutenir des scandales. La justice, en réalité, pourra se faire par les juges.

Exemples de commissions d'enquête

Il y a quelques exemples frappants. On a déjà parlé d'un ministre de la marine, qui était un grand journaliste, un grand écrivain, un érudit, qui s'appelait Camille Pelletan, il fut ministre de la Marine sous le ministère Combes. Il avait pour principe qu'il ne faut plus de gros bateaux, qu'il n'en faut plus que des petits. C'était une doctrine maritime,

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

qui se défend; seulement, il arrêta la construction des gros bateaux et n'en fit pas de petits. De sorte que la marine française fut complètement désorganisée, M.Paul Doumer M.Camille Pelletan "péril national" .

La Chambre forma une commission d'enquête sur la gestion du ministère de la Marine par M.Camille Pelletan, Cette commission se réunit et nomma président M.Clemenceau.

Le président d'une commission a la mission exclusive de convoquer la commission. M.Clèmenceau ne la convoqua jamais. Par conséquent, l'enquête s'arrêta là. Enquête sur le Panama, enquête sur l'affaire Rochette, sur laquelle il y a un témoignage formidable, accablant, et tout à fait intéressant de Maurice Barrès. Enquête sur l'origine des fonds électoraux: elle commença par étudier les fonds électoraux de la minorité, de l'opposition, mais lorsqu'elle voulut aborder le régime des fonds électoraux de la majorité - on était en 1924 - la Commission termina ses travaux.

La question

2° - La question. - La question orale est une demande de renseignements adressée à un ministre, qui est obligé d'y répondre. Deux sortes de questions: la question orale et la question écrite.

Question orale

La question orale est posée en France, à la fin d'une séance déterminée, la question, c'est une pièce à deux personnages: le député qui interroge, le ministre qui répond; mais la Chambre n'a pas à intervenir; il n'y a pas de vote de la Chambre, il n'y a pas de discours des autres députés; simplement le président, lorsque le ministre a répondu, déclare: " l'incident est clos".

Les questions n'intéressent personne, d'autant mieux, qu'elles sont, en général, extrêmement limitées dans le temps, on a un quart d'heure pour poser la question. D'autre part, la question ne met pas en jeu, immédiatement la responsabilité ministérielle, aussi il n'y a pas de question qui soulève des passions.

C'est la Chambre des Communes d'Angleterre, et d'ailleurs également la Chambre des Lords, qui nous a passé cette procédure de la question. Mais alors il faut se rendre compte de la différence entre les parlementaires anglais et les parlementaires français.

Le parlementaire français, ou le parlementarisme des pays latins, est théâtral et ostentatoire.

La forme des parlements des pays latins, c'est l'amphithéâtre, qui rappelle le théâtre de l'art

Source : BIU Cujas

romantique. Au contraire, la Chambre des Communes est une salle rectangulaire, longue, le président est en bas, assis sur un sac de laine, coiffé d'une perruque, les députés sont assis sur des gradins, sans table, il n'y a pas de tribune, chaque député parle de sa place; par conséquent, il parle à ses amis, dont il voit le dos, et il peut s'adresser à l'opposition ou au parti adverse, qui est en face. Il n'a pas de table, il est serré immédiatement par ses voisins, tout cela ne prête pas à l'éloquence.

Le député pose la question: "Est-ce que vous avez un traité avec l'Irak? " Le ministre répond: "Oui, non, je n'en sais rien". "Est-ce que vous pouvez nous faire connaître le texte de ce traité zvec l'Irak? - Non, le ministère est trop loin." Et c'est fini.

Au début de chaque séance, se posent ainsi IO, 20, 30 questions. Tandis qu'en France, on développe la question, en Angleterre, on ne la développe pas, on la pose, et le ministre répond avec la brièveté, qui vient d'être indiquée.

Pourtant, la question peut être extrêmement importante: " Est-ce que l'Angleterre est engagée envers la France, si la France était attaquée par l' Allemagne? " Ici, il n'y a pas besoin de discours, c'est "Oui", c'est "Non", ou " peut-être".

En France, nous avons été préoccupés du caractère pratique de ce contrôle, attendu que ne pas répondre, c'est encore une manière de répondre: le Parlement a tout de même une opinion sur ce point. Cependant, on s'est rendu compte que les moeurs, les habitudes, et aussi la disposition matérielle du local du parlement français, ne permettait pas ce système de réponse à l'anglaise.

Les questions écrites

Aussi, avons-nous introduit dans notre procédure parlementaire, en I9II, le système des questions écrites. Comment s'est posée la question écrite? On écrit sa question sur un bout de papier, brièvement: "M.Un Tel, député, demande à Monsieur le Ministre si un sabotier, qui vend quelques galochès, qu'il a achetées, est un commerçant soumis à l'impôt sur le chiffre d'affaires ?" On dépose la question sur le bureau de la Chambre.

Qu'est-ce que cela veut dire: déposer la question sur le bureau de la Chambre? Il ne faut pas s'imaginer que ce soient des gestes rituels. On envoie sa question par la poste:"M.le Président, " ou on la remetà l'huissier qui passe, ou bien on va au Secrétariat général, qui se tient derrière le président de la Chambre pendant les séances, et on lui remet la question

Source : BIU Cujas

La question est insérée au Journal Officiel après le compte-rendu sténographique de la séance, et, dans les huit jours, le ministre doit faire connaître sa réponse, dès qu'il a réuni les éléments de la réponse.

Par conséquent, voilà quelque chose d'extrêmement pratique. Les services de la Cahmbre découpent dans le Journal Officiel la réponse, la collent sur du papier à lettre et l'envoient au député ou au sénateur qui a posé la question.

C'est donc extrêmement pratique. A quoi sert la question? Pratiquement, c'est un bureau de consultations gratuites. Voilà quelqu'un qui ne sait pas s'il doit l'impôt sur le chiffre d'affaires, s'il est artisan ou s'il est commerçant, ou bien au sujet des litres d'alcool que l'on peut distiller sur sa récolte: est-ce que le fermier, le métayer, le jardinier, etc, peuvent avoir également ces IO litres? Est-ce que ces IO litres peuvent être cumulés avec les IO litres du patron, etc..? Ou bien on a des difficultés avec son contrôleur des contributions directes, on fait poser la question par son député.

On peut aussi obtenir des renseignements précis sur la politique étrangère. Lorsqu'on a créé cette procédure des questions écrites, on pensait qu'elle servirait surtout au contrôle de la politique étrangère. On disait: il est dangereux d'improviser en matière de politique étrangère, si on pose une question au ministre, qui est là, et qui répond sans avoir réfléchi, cela peut créer des complications internationales. Au contraire, on pose la question par écrit, le ministre répond à son bureau, il a bien le temps de réfléchir.

Dans ces conditions, le système des questions écrites permettra le contrôle de la politique étrangère. C'était la pensée de la Chambre, c'était la pensée de M.Louis Marin, c'était la pensée du gouvernement, et même c'était la pensée de M.de Pressensé, qui voulait ainsi introduire de la démocratie dans la politique étrangère du pays. Même notre gouvernement fit interroger notre ambassadeur à Londres, pour savoir si ce système ne produisait pas des inconvénients en Angleterre, et on répondit qu'au contraire, il produisait de bons effets. On introduisit alors ce système en France. Or, il n'y a jamais de questions sur la politique étrangère, posées en France, et cependant les questions écrites se comptent par milliers.

On peut prendre un numéro du Journal Officiel, à la fin du compte-rendu sténographique, il y a les

Source : BIU Cujas

réponses aux questions écrites, les questions écrites posées depuis le commencement de la législature portent un numéro d'ordre, on en est à 7.000 ou 8.000: par conséquent, il faut tout simplement un personnel nouveau, le système des questions écrites a créé une bureaucratie nouvelle. Pourquoi?

Il ne faut pas croire d'abord qu'il soit très facile de pouvoir parler à la Chambre. Les électeurs disent: " Il n'a qu'à monter à la tribune! " Mais on ne monte pas à la tribune, il faut être inscrit, il faut être appelé par le président, il est difficile de s'insérer dans un débat, il faut être très, très attentif, il faut s'instruire avant que la question soit à l'ordre du jour.

Puis, il y a des députés timides, qui n'osent pas parler, des députés paresseux, qui ne veulent pas faire de discours, alors ils posent des questions écrites:"pourquoi tel gendarme, de telle brigade, qui cependant est admirablement noté par ses supérieurs, n'a-t-il pas encore obtenu l'avancement auquel il avait droit? "

Dans le journal local, nous avons: " L'activité de nos représentants: "M. le Député a demandé....". Puis huit jours après, on insère: "Activité parlementaire: "M.Un Tel, notre député, vient de recevoir de M. le Ministre de la Guerre, la réponse suivante ... " Et les électeurs sont contents. - "Pourquoi telle cantinière, qui a cependant de l'excellent vin dans ses réserves, n'est-elle pas autorisée à le vendre aux troupes.." etc, etc. Voilà la question écrite.

3° - L'interpellation. - Plus importante, au point de vue politique, est l'interpellation. L'interpellation mérite la même définition que la question, c'est une demande de renseignements, adressée à un ministre, soit sur un acte, soit sur une tendance, soit sur un traité international, soit sur une politique déterminée, soit sur la politique générale.

Elle ouvre un débat général

Mais, I° l'interpellation ouvre un débat général, ce n'est plus un sketch à deux personnages, c'est la grande pièce, où tous les députés ou sénateurs peuvent intervenir, à condition, toujours, de se faire inscrire, et de suivre le tour de parole. Il n'y a plus de député, qui se fasse inscrire dans la discussion d'une interpellation, ou cela devient de plus en plus rare. Il est beaucoup plus commode d'interpeler à son compte. Alors on joint toutes les interpellations, et chaque interpellateur parle à son tour. D'autre part, au point de vue

Source : BIU Cujas

de la publicité, on lit dans le journal local: " Notre dévoué député, M. Un Tel, vient d'adresser à M.le Président du Conseil, la lettre suivante: M. le Président, je vous informe de mon intention de vous interpeler sur la politique à l'égard de l'Allemagne..." C'est publié dans les journaux, 95 fois sur 100, l'interpellation ne viendra pas, car il est très difficile aussi de faire venir une interpellation avec 3 ou quatre séances par semaine, mais tous les journaux de toute la France, et les journaux de la circonscription ont publié la lettre du député au président du conseil, annençant son intention d'interpeler.

Elle est close par un ordre du jour

2° - Ce qui distingue l'interpellation de la question, c'est que l'interpellation est close, - c'est le terme juridique - par un vote de la Chambre, vote dans lequel la Chambre fait connaître son opinion sur le débat auquel elle vient de participer.

Par conséquent, par le vote qui clôt l'interpellation, la Chambre peut faire connaître qu'elle est satisfaite du gouvernement, ou qu'elle n'est pas satisfaite.

Ce vote, l'acte par lequel la Chambre clôt l'interpellation, est rangé dans la catégories des motions.

La motion est cette sorte de délibération, qui est définitive par le vote d'une seule Chambre. Un vote sur une loi n'est pas une motion, parce que le vote sur une loi n'est définitif que si le Sénat vote le même texte. Au contraire, la motion c'est l'acte valable, lorsqu'il émane d'une seule Chambre.

Dans cette large catégorie des motions, l'acte qui clôt l'interpellation porte le nom d'ordre du jour. Il faut voir la déformation du langage. Pourquoi l'acte qui clôt l'interpellation, l'acte par lequel la Chambre fait connaître son santiment, porte-t-il le nom d'ordre du jour?

L'ordre du jour, c'est le programme de la journée, c'est le menu intellectuel: discussion de la loi sur l'Office du blé, discussion sur les conventions collectives d'agriculteurs, discussion de la loi sur les contingentements, etc, etc. Seulement, la motion par laquelle la Chambre fait connaître son opinion à la fin d'une interpellation est ainsi rédigée: " La Chambre ayant confiance dans le gouvernement, pour appliquer résolument les lois d'émancipation de la classe ouvrière, passe à l'ordre du jour", c'est-à-dire que la Chambre prend le texte du programme de sa journée, elle va voir ce qu'il y a sur le programme, et elle prend la matière qui

Source : BIU Cujas

vient après l'interpellation: après l'interpellation sur les conventions collectives, nous avons la loi sur les conventions sur l'agriculture; nous avons fini l'interpallation sur les conventions collectives dans l'industrie, nous passons à l'agriculture, nous passons à ce qui est inscrit sur l'ordre du jour. Et alors, cette motion prend le nom d'ordre du jour, c'est une déformation absolue du langage.

Les diverses sortes d'ordre du jour

Il y a plusieurs sortes d'ordre du jour: les ordres du jour motivés, et les ordres du jour non motivés.

D'abord, l'ordre du jour pur et simple: nous avons entendu les explications du gouvernement, et nous votons la résolution suivante: " La Chambre passe à l'ordre du jour". C'est l'ordre du jour pur et simple. Quand y-a-t-il lieu, pratiquement, au vote de l'ordre du jour pur et simple? Evidemment, quand la Chambre n'est pas enthousiaste du gouvernement, mais qu'elle ne désire pas encore le renverser. Un gouvernement qui a de la fierté, un gouvernement qui a de la dignité, n'accepte jamais l'ordre du jour pur et simple, qui lui assure une survie de quelques jours, mais c'est tout.

La Chambre n'a pas d'opinion, c'est cela que cela veut dire: " Vous critiquez le gouvernement, le gouvernement se défend, nous, nous ne disons rien."

Ordre du jour motivé: il y en a deux catégories: l'ordre du jour de confiance, l'ordre du jour de méfiance.

Ordre du jour de confiance: "Les députés, confiants dans le gouvernement, pour soutenir les finances nationales et assurer la stabilité de la devise, passent à l'ordre du jour..."

Ordre du jour de méfiance: " La Chambre, n'ayant pas confiance dans le gouvernement pour assurer le salut des finances nationales et le maintien de la devise, passe à l'ordre du jour."

Evidemment, si l'ordre du jour de méfiance est voté, c'est la manière la plus nette dont nous disposions dans le droit parlementaire français, pour faire connaître l'opinion du parlement au gouvernement

L'ordre du jour de méfiance est extrêmement rare d'ailleurs, parce que la question se pose de la façon suivante: à la fin d'une interpallation, il y a des ordres du jour déposés. Souvent, les députés oublient de déposer des ordres du jour, aucun n'en a déposé et le gouvernement a oublié lui-même d'en faire déposer, car tout gouvernement maître de ses nerfs, fait déposer un ordre du jour par un ami.

Mais alors comment a lieu le vote ? Il a lieu

Source : BIU Cujas

sur la priorité: avant de voter sur le fond, on vote sur la question de savoir quel est celui des ordres du jour, qui viendra d'abord devant la Chambre, si c'est l'ordre du jour ordinaire, si c'est l'ordre du jour de M. Un Tel, l'ordre du jour de tel autre, ou l'ordre du jour de méfiance.

Alors le gouvernement se lève à son banc et dit: " Je demande la priorité pour l'ordre du jour de M.Un Tel, portant confiance au gouvernement. Si la Chambre ne vote pas sur la priorité, elle a refusé la confiance au gouvernement.

Mais cette manière pour les Chambres de faire connaître au gouvernement qu'elles n'ont pas confiance dans ce gouvernement, est exceptionnelle. Il y a ce que l'on appelle "la pelure d'orange", le gouvernement tombe sur une pelure d'orange, c'est-à-dire sur une question secondaire.

Le gouvernement doit se retirer, si les Chambres adoptent une disposition que le gouvernement combat, ou si au contraire, la Chambre rejette une disposition que le gouvernement soutient.

Mais alors, si la règle était générale et absolue, la liberté du gouvernement n'existerait pas, puisqu'à propos d'une disposition, modifiant un code de procédure et proposée par le gouvernement, il faudrait que le gouvernement tombât. Quand le vote sur une disposition aura-t-il cet effet d'obliger le gouvernement à se retirer? Cet effet se produira, lorsque la Chambre aura été prévenue par le gouvernement posant la question de confiance ou de cabinet.

Le gouvernement dit à la Chambre: " Si vous votez cette disposition, le gouvernement se retire". En général, il n'emploie pas cette formule absolue: "Si le parlement adoptait cette disposition, le gouvernement ne serait plus en mesure d'assurer la direction des affaires publiques, le gouvernement ne se sentirait plus l'autorité nécessaire pour faire face aux circonstances exceptionnelles, que nous traversons.. etc."

Bref, est posée la question, dite de confiance ou de cabinet, sur un crédit, sur une disposition de loi. Sur un crédit: par exemple, M.Léon Bourgeois demandant un crédit pour l'expédition de Madagascar, les crédits sont refusés par le Sénat. M.Léon Bourgeois se retire. Ou bien M.Aristide Briand défendant devant le Sénat le système de la représentation proportionnelle, le Sénat refuse, M.Aristide Briand se retire.

Il faut remarquer le caractère inorganique de cette responsabilité ministérielle dans notre régime

Source : BIU Cujas

Caractère inorganique de la responsabilité ministérielle

Evidemment, nous vivons depuis quelques années dans un régime un pou exceptionnel, mais voici qui va faire bien comprendre comment cette responsabilité politique des ministres est insuffisamment organisée.

Imaginez, par exemple, qu'il s'agisse de faire passer une commune d'un canton dans le canton voisin; cela arrive quelquefois pour des motifs électoraux, ou bien pour des motifs de services publics, de commodité,etc. Alors, il faut:

1) - Un projet de loi, déposé devant la Chambre;
2) - L'insertion de ce projet au Journal Officiel;
3) - Renvoi à la commission:
4) - Examen par la commission:
5) - Rapport,
6) - L'insertion à l'ordre du jour, et enfin,
7) - Le débat et le vote par la Chambre. Puis, quand c'est fini à la Chambre, il faut recommencer au Sénat: le Sénat a reçu, il publie qu'il a reçu, renvoi à une commission, la commission étudie, la commission nomme un rapporteur, le rapporteur dépose son rapport, et la question revient enfin devant le Sénat, qui a été ainsi prévenu et qui peut se prononcer.

Au contraire, comment un ministère peut-il être amené à tomber? Le ministère Poincaré, dont le ministre des Finances était M. de Lasteyrie: il y avait une discussion financière, qui se poursuivait au milieu de la nuit; vers 5 heures du matin, alors qu'il y avait une dizaine de députés somnolents sur les bancs, M. de Lasteyrie pose la question de confiance sur un texte; les bulletins marchent; il y avait IO députés, il y a 600 suffrages et le ministère est renversé, les députés dormant tranquillement, sans savoir que le ministère était en danger.

Donc,un caractère inorganique,parce que personne n'est prévenu que cette question du renversement du ministère va venir à l'ordre du jour.Or,puisque M.Barthélemy a choisi intentionnellement la question de la mutation d'un canton passant dans un autre canton, le renvoi d'un ministère est un acte infiniment plus grave, et il est très loin d'être accompagné des mêmes garanties.

Il y a, dans le droit constitutionnel, des exemples de mesures qui ont été prises à ce sujet: par exemple, quand la question de confiance est posée, le vote est renvoyé à 24 heures. On a, par conséquent 24 heures pour réfléchir sur la question de savoir si on renversera ou si on ne renversera pas le ministère.

Source : BIU Cujas

L'instabilité ministérielle

On a parlé pendant longtemps du système de l'instabilité ministérielle. Ce fait de l'instabilité ministérielle se caractérise par ce chiffre que nous avons eu environ 103 ministères depuis la République; par conséquent on peut dire plus de 100 ministères en 60 ans; cela a réduit la durée d'un ministère à six mois, et il est évident qu'en si peu de temps on ne peut pas accomplir une oeuvre, c'est certain.

Seulement, quand on reprochait à M.Clémenceau, alors dans l'opposition, de renverser des ministères, il disait: " Je n'en ai renversé aucun, c'est toujours le même! " En effet, au moins, jusqu'à ces derniers temps,et tant qu'il n'y a pas de bouleversements de la matière parlementaire, il y a une espèce de matière gouvernementale, dans laquelle sont puisés tous les ministères. Ce sont toujours tous les ministres qui reviennent à des postes différents, et qux postes les plus différents. Par exemple, M.Barthou a été ministre du commerce et des postes, ministre des affaires étrangères, ministre de la guerre, ministre de l'instruction publique, ministre de la justice, ministre des travaux publics.etc, etc..

Par conséquent, l'instabilité ministérielle est plus apparente que réelle, et, en outre, il faut remarquer que ce qui est constant, c'est:

I° - L'administration, dont les charpentes sont encore solides en France, et

2° - ce sont les courants politiques, c'est-à-dire que l'essentiel c'est qu'il n'y ait pas de renversement de la politique. On voit que, dans une période déterminée, ce sont des ministères radicaux, dans une autre période, des ministères modérés, dans une autre période des ministères de concentration, dans une autre période, des ministères de cartel, etc. Par conséquent, la tendance politique reste la même

---

ERRATUM.

Pages	Lignes	Au lieu de:	Lire:
220	I6	Les modèles parlementaires	Les modèles des parlementaires
230	34	Composé du tribunal	Composé du président du tribunal
236	27	ministères	ministres
293	I0	garantit toutes	garantit contre toutes

Source : BIU Cujas

FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS.

La Législation

Il faut connaître la procédure de la confection de la loi. La loi commence par la rédaction d'un texte, qui doit être soumis aux délibérations des assemblées. La rédaction de ce texte prend le nom d'initiative. Ici, nous nous trouvons devant une matière dont on a déjà parlé.

L'initiative

L'initiative, aujourd'hui, est partagée entre le président de la République et les membres de l'une et de l'autre Chambres. Cette solution de la constitution de 1875 est une solution mixte, une solution transactionnelle entre la tradition républicaine et la tradition royale.

Tradition monarchique: Le roi seul a l'initiative de la loi. "Proposer la loi, disait Royer-Collard, c'est règner".

Ce système de l'initiative exclusive au gouvernement, c'est le système du Premier et le système du Second Empires, en même temps que celui de la Restauration.

A l'opposé, système de la séparation des pouvoirs, système démocratique: l'initiative appartient exclusivement à l'assemblée: c'est le système de la période révolutionnaire.

La France prend un système mixte: initiative partagée entre le gouvernement etchacun des membres de l'une et de l'autre Assemblées.

La loi proposée par le gouvernement prend le nom de projet; la loi proposée par un simple député ou un sénateur prend le nom de proposition.

Renvoi à une commission. Rôle de la commission

Le texte ainsi déposé sur le bureau de la Chambre ou sur le bureau du Sénat - car la procédure législative peut, indifféremment, commencer dans l'une ou dans l'autre Chambre - est immédiatement renvoyé à une commission. Quel est le rôle de la commission? Faire une étude préalable du texte et faire connaître l'opinion de la commission.

A la fin de cette étude préalable, dans quel acte la commission fait-elle connaître son opinion? Dans le rapport de la commission. Voici quelque chose, qui caractérise absolument le régime parlementaire français par rapport au régime parlementaire anglais.

En France, le Parlement ne peut étudier une loi que sur un rapport d'une commission, il ne peut être

Source : BIU Cujas

saisi que par un rapport sur le texte de la commission, et par conséquent, nous avons une procédure législative à prédominance parlementaire.

Au contraire, en Angleterre, il n'y a pas de commission; le gouvernement arrive directement devant la Chambre et lui fait connaître son projet, et la Chambre est appelée à faire connaître son opinion, et ensuite à voter.

Par conséquent, en Angleterre, la procédure de la confection de la loi est à prédominance gouvernementale. Le gouvernement arrive et lit son projet à la Chambre entière, puis la Chambre discute, et la Chambre vote. La Chambre n'est pas en mesure de connaître toutes les difficultés de la loi, elle n'en a pas le temps.

Par conséquent, le système français, à ce point de vue, est organique et le système anglais est inorganique.

Renvoi à l'autre Assemblée.

Le rapport est déposé, la loi est inscrite à l'ordre du jour, il y a débat , la Chambre vote. Lorsqu'elle a voté sur un texte, le Sénat l'ignore, le Sénat ne peut pas l'apprendre par les journaux, ni même par le Journal Officiel. Il faut que ce texte soit apporté au Sénat, que le Sénat en soit saisi officiellement.

S'il s'agit d'une proposition, c'est-à-dire d'un texte venant d'un député, la proposition est envoyée au Sénat par le président de la Chambre des députés. Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un projet, c'est le gouvernement, qui porte le projet d'une Chambre à l'autre Chambre; c'est le ministre, qui écrit au Président du Sénat: "M. le président, dans sa séance de telle date, la Chambre a voté le texte, dont la teneur suit, et que j'ai l'honneur de soumettre à vos délibérations".

Si cette formalité n'a pas été accomplie, l'autre Chambre ne peut pas délibérer. Il y a des exemples, où une quarantaine d'années s'est écoulée entre le vote par la Chambre, et l'envoi, soit par le président de la Chambre, soit par le gouvernement à l'autre Assemblée.

Lorsque les deux Chambres ont voté sur le même texte, et à condition que ce soit identiquement le même texte - car s'il y a une modification apportée par l'autre Chambre, il y a lieu au renvoi devant la Chambre, qui a voté en premier lieu, et très souvent ce système, que l'on appelle " la navette", c'est-à-dire l'aller et retour continuel d'une Chambre à l'autre Chambre, la navette a lieu, elle a lieu toujours à la fin de la discussion du budget

Source : BIU Cujas

chaque Chambre ayant des vues particulières - lorsque donc un texte a été voté par les deux Chambres, est-ce qu'il est obligatoire ? Non, il faut:

Promulgation de la loi

I° - La constatation officielle de l'accord des Chambres, il faut qu'il y ait un acte officiel, constatant que les deux Chambres ont voté le même texte.

Cette constatation officielle est de la compétence du président de la République et prend le nom de promulgation. Le texte de l'acte de promulgation est le suivant:

" Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté, le président de la République promulgue la loi, dont la teneur suit ..... signé, et le lieu, à Paris ou à Rambouillet, la date, la signature du président de la République, le contreseing d'un ministre responsable. Voilà le texte de la promulgation, tel qu'il a été arrêté d'ailleurs en 1875.

Donc, sans promulgation, si le président de la République ne constate pas cet accord, il n'y a pas de loi obligatoire pour les citoyens et notre constitution ne prévoit pas le cas où le président de la République resterait inerte.

Délai de promulgation

Le président de la République dispose, pour promulguer une loi, d'un délai normal d'un mois, mais ce délai normal peut être diminué par une résolution des Chambres, déclarant urgente la promulgation. Dans ce cas, le président de la République ne dispose plus que de trois jours.

Il est arrivé, à plusieurs reprises, que le président de la République n'a pas observé ce délai d'un mois: on avait oublié de lui faire promulguer une loi, il l'a promulguée 6 mois après.

Quant à la loi du 7 Février 1933, sur la protection de la liberté individuelle, elle avait été votée par la Chambre des députés , en dernière analyse, le 27 Décembre 1932, c'est la loi dite loi Rolland, du nom du député, professeur à la Faculté de Droit. Il y avait plus d'un mois, parce que c'était une loi très mal faite et que le ministre de la Justice a dit qu'on ne pouvait pas l'appliquer, alors on a pris le temps de la réflexion.

Pourquoi ce délai d'un mois accordé au président de la République,après le vote des deux Chambres? D'abord, parce qu'il faut un certain temps pour que la loi arrive à l'Elysée. Quoique pour aller du Palais Bourbon à l'Elysée, il ne faille pas un mois, mais les bureaux sont longs, il faut se rendre compte, qu'une lettre pour aller du Ministère des Affaires Etrangères au Ministère de la Guerre demande environ deux mois et demi ou trois mois.

Source : BIU Cujas

droit de veto Président

Pendant ce délai, le président de la République examine la loi, l'étudie au fond, et s'il estime que le vote des Chambres compromet gravement les intérêts du pays, il refuse la promulgation, renvoie la loi aux Chambres, et, par cette décision, annule par conséquent le vote des deux Chambres. " Il peut demander aux Chambres une nouvelle délibération", ce sont les termes de la constitution. Donc: " tout ce que vous avez fait est annulé, il faut revoter". C'est très important juridiquement, c'est ce qu'on appelle le droit de veto: " Je m'oppose, j'empêche".

D'ailleurs, le droit de veto n'a jamais été mis en oeuvre en France, et ceci, à raison même du régime parlementaire; parce que, dans le régime parlementaire tout est fait d'accord entre le gouvernement et le parlement. La loi a été faite en accord entre le gouvernement et le parlement; si la loi avait été faite en désaccord avec le gouvernement, le gouvernement serait parti et aurait donné sa démission.

D'autre part, pour exercer le droit de veto, c'est-à-dire pour dire aux Chambres: " Vous vous êtes trompées, nous ne sommes pas d'accord avec vous", il faudrait un ministère qui puisse s'opposer à la volonté des Chambres, or, dans notre système, le ministère ne peut pas s'opposer à la volonté des Chambres; du moment qu'il est en désaccord avec les Chambres, il doit s'en aller. Par conséquent, il ne peut pas s'opposer à une majorité parlementaire.

Ceci d'ailleurs est la théorie, parce que notamment, lorsque le président de la République prononce la dissolution de la Chambre, ce n'est pas pour faire plaisir à la Chambre, et il faut que la dissolution soit contresignée. Par conséquent, on peut supposer un cabinet de veto, comme on peut imaginer un cabinet de dissolution. Mais jamais cette prérogative importante n'a été mise en oeuvre.

Et même, un jour que M.Fallières présidait le Sénat, et qu'on discutait de la loi militaire, un Sénateur exprime l'espoir que, si la loi était votée, le président de la République userait de sa prérogative constitutionnelle et refuserait de la promulguer. Mais M.Fallières, président du Sénat, fit remarquer au Sénateur qu'on n'a pas le droit de faire appel au président de la République dans les débats parlementaires.

C'est une règle essentielle, découlant de l'irresponsabilité du président de la République. Par conséquent, règle constitutionnelle excessivement intéressante, mais morte, pour ne pas revivre.

Au contraire, dans la République américaine,

Source : BIU Cujas

le président des Etats-Unis use très fréquemment du droit de veto. D'ailleurs, le veto aux Etats-Unis est beaucoup plus fortement organisé qu'en France, attendu que, pour briser le veto présidentiel, il faut, dans les deux Chambres, dans la Chambre des représentants et au Sénat, une majorité des 3/4. Il suffit donc qu'il y ait au Sénat un petit groupe, qui soit en accord avec le président des Etats-Unis, pour que le veto joue à coup sûr. Ce groupe est de 15 Sénateurs environ.

Le message par lequel le Président oppose son veto, motive le veto, est très souvent extrêmement sévère pour le Corps législatif. Le président Coolidge y mettait une insolence calculée: " Votre bill est un acte d'immonde démagogie, dans ces conditions, je n'ai pas à y opposer mon veto..." Le président Cleveland avait obtenu le surnom de "président veto": et il en opposa plusieurs centaines au cours de ses quatre ans.

La sanction sous la monarchie

Voilà le veto dans la République. Dans la monarchie, nous avons une institution, qui est voisine du veto, mais qui en est profondément différente, et qu'on appelle la sanction.

Le système de la sanction fait du roi tout seul l'égal des deux Chambres. C'est pour cela qu'en Angleterre, on dit: le Parlement comprend la Couronne, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes. La Couronne, c'est le Roi; on dit: la couronne lorsque l'on parle de l'ensemble des prérogatives du roi.

Si le roi n'accepte pas la loi, votée par les deux Chambres, la loi tombe. Et comment la fait-il tomber? En ne sanctionnant pas, attendu qu'aucun délai ne lui est imparti pour donner sa sanction et que, par conséquent, en ne consentant pas, en ne disant rien, en ne faisant rien, il paralyse la loi Il y a une dizaine d'années, en Roumanie, le roi a fait attendre sa sanction pendant deux ou trois ans, il a donc paralysé cette loi qui concernait les indemnités pour les réformes agraires.

En Angleterre, le roi est l'égal des deux autres Chambres. Lorsque le roi veut donner sa sanction, il écrit sur le texte du bill, qui lui est présenté, et en vieux français: " Le roy le veult", car en Angleterre, les formules constitutionnelles sont en vieux français.

S'il s'agit d'un bill financier, le roi écrit sur le texte: "Le roy remercie ses bons subjects, accepte leur bénévolence, et ordonne qu'ainsi soit fait".

Source : BIU Cujas

S'il s'agit d'un bill particulier - autorisation d'emprunter, par exemple qu'on appelle les bills privés, le roi écrit: " Soit fait comme il est désiré". Et si le roi refuse de sanctionner, il écrit sur le bill: "Le Roy s'advisera ", il réfléchira. Seulement depuis 1707, le roi n'a jamais écrit: " Le Roy s' advisera , il a toujours donné sa sanction.

Il y a aussi une sanction donnée verbalement dans une séance solennelle de la Chambre des Lords, en présence d'un personnage, qu'on appelle l'huissier à la canne noire. Le président de la Chambre des Lords lit le texte des bills votés, et c'est alors l'huissier à la canne noire, qui dit: "Le Roy le veult , soit faict comme est désiré , le Roy remercie ses bons subjects..." etc. Mais si on assiste à une séance de ce genre, on ne comprend rien de ce que dit l'huissier à la canne noire, car s'il parle en vieux français, il le prononce en anglais très moderne...

Dans la sanction, le roi joue théoriquement un rôle très important, qui apparaît dans la formule, qui était employée sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet: "La Chambre des Pairs et la Chambre des Députés ont voté, et nous ordonnons ce qui suit." Par conséquent, pour employer la doctrine des théoriciens allemands d'avant la constitution de Weimar, dans la procédure monarchique de la confection de la loi, c'est le roi qui ordonne, le roi seul, et les Chambres fournissent seulement le contenu intellectuel de l'ordre royal.

La publication de la loi

Il y a un principe, fort dangereux d'ailleurs pour les intéressés, dans le droit public français: " nul n'est censé ignorer la loi", par conséquent, il faut porter la loi à la connaissance des citoyens. La procédure, qui tend à porter la loi à la connaissance des citoyens,c'est la publication, qu'il faut distinguer de la promulgation, quoique beaucoup de textes ne distinguent pas, mais il faut distinguer logiquement.

La publication, c'est l'acte matériel par lequel une loi est portée à la connaissance des citoyens. Comment se fait la publication? Par l'insertion au Journal Officiel. Il n'y a plus rien en dehors de cette publication au Journal Officiel. Qu'est-ce qui prouve que le Journal Officiel donne le texte authentique de la loi? et qu'est-ce qui prouve que le numéro du Journal Officiel qu'on remet à ceux qui le demandent, n'est pas un texte falsifié? Absolument rien; cependant il n'y a pas autre chose que cette publication au Journal Officiel.

Jusque il y à trois ou quatre ans, les lois

Source : BIU Cujas

étaient imprimées en même temps au Bulletin des Lois et le Bulletin des Lois portait le sceau de la République française, reproduit certainement par le moyen de l'imprimerie, mais tout de même ce sceau faisait que si on modifiait un texte de loi, on se rendait coupable de falsification du sceau. Maintenant, nous n'avons plus le Bulletin des Lois, qui coûtait très cher et que personne n'allait regarder, nous n'avons plus que le Journal Officiel.

L'expression " garde des sceaux " est cependant toujours d'actualité. Le sceau est gardé au ministère de la Justice, par le ministre de la Justice.

La loi publiée au Journal Officiel est obligatoire dans le lieu où se publie le Journal Officiel, c'est-à-dire à Paris, 24 heures après, et dans les arrondissements, 24 heures après l'arrivée du Journal Officiel au chef-lieu.

Voici quelque chose d'assez délicat, d'assez important. Vous avez acheté un immeuble et vous comptez 8 % de droits d'enregistrement; il y a une loi qui est votée, qui remonte le taux de ces droits à 16 %, à partir de quel moment devez-vous les 16 % ? Il faut savoir quand le Journal Officiel est arrivé en fait, matériellement, puis 24 Heures après, vous devrez 16 % .

On voit donc combien il est intéressant que le personnel de la préfecture et de la sous-préfecture inscrive la date et l'heure de l'arrivée du Journal Officiel. Il arrive par l'autobus, il arrive par le train, le facteur l'a peut être oublié, le facteur l'a renvoyé au lendemain, etc, etc, toutes circonstances qui feront que vous devrez 8 ou 16.000 francs sur l'achat d'un immeuble de 100 000.

La publication par dépêche

Il y a un vieux texte de la Restauration qui organise la publication par dépêche. Sous la Restauration, on pensait au télégraphe à signaux, au télégraphe Chappe. Maintenant, évidemment, c'est la transmission télégraphique. Ici encore, nous avons des difficultés: le Préfet, recevant le télégramme annonçant la loi, le fait afficher à la porte de la préfecture. Il y a deux ans, on disait: à partir de cet affichage , la loi est obligatoire. Mais, maintenant, nous venons d'avoir un nouvel arrêt, qui dit que la loi ne sera obligatoire que 24 heures après avoir été affichée. Il est donc très difficile de s'y reconnaître, il faudrait [illegible] une nouvelle législation, parce qu'on voit combien c'est important.

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

On dit: la publication par dépêche va servir en cas d'insurrection armée, de troubles civils,... pas du tout: la publication par dépêche sert en matière fiscale.

Les notaires lisent les journaux et informent leurs clients: "Faites attention, on discute une augmentation des droits d'enregistrement; si vous voulez profiter des lois actuelles, signez vite l'acte". Ou bien, vous êtes marchand de blé ou marchand de maïs, vous avez un navire en rade de Marseille, il est là, attendant qu'on augmente les droits de douane de 20 frs. par sac pour le maïs ou pour le blé; ce droit sera applicable par dépêche.

Or, les importateurs, eux aussi, lisent les journaux. S'ils savent qu'on discute au parlement la loi, vite, ils font entrer leur bateau dans le port, et le font décharger, et comme cela, ils paient la douane au tarif ancien. Il y a d'ailleurs très souvent, des dispositions, qui s'appliquent aux blés flottants, mais cela ne s'applique... que si ce blé flottant a une destination déterminée.

Or, les importateurs de blé d'Amérique ne font pas voyager avec des destinations définies dès le départ. On remplit un navire de blé, puis on l'expédie à Gênes ou à Marseille, on reçoit les destinations pour divers endroits, de sorte que cela donne lieu, lorsqu'une loi intervient ainsi inopinément, à des difficultés sans fin.

Voilà la procédure de la confection de la loi. Elle est importante. Le pouvoir exécutif a l'initiative, qu'il partage avec les membres des deux Chambres; il a la direction des débats législatifs; aucune loi ne se discute, si le gouvernement est absent.

Lorsque les deux Chambres ont voté:

1° - Le gouvernement promulgue, avec possibilité de veto;

2° - Il publie par l'insertion au Journal Officiel, et il publie même par dépêche, en cas d'urgence.

La date de la loi

La loi porte la date de la promulgation: lorsqu'on dit: la loi du 7 Février 1932, c'est que c'est le 7 Février 1932 que le président de la République, dans son cabinet, a signé.

Or, la loi du 7 Février 1932 peut être insérée dans le Journal Officiel du 20, du 25 ou du 30. De sorte que les recherches ne sont pas faciles au Journal Officiel, parce qu'une loi peut être publiée plusieurs jours après avoir été promulguée.

Les organisations de commerçants ont demandé que la loi portât la date du numéro du Journal Officie

Source : BIU Cujas

où elle est insérée. C'est assez raisonnable: loi du 7 Février, on prend le journal du 7 Février; tandis que, pratiquement, il faut prendre le Journal Officiel du IO ou du I5.

Les règles constitutionnelles en matière de finances

Il y a des règles constitutionnelles en matière de finances. Ces règles constitutionnelles sont les suivantes.

L'impôt est consenti

L'impôt est consenti. On sait ce que cela veut dire: nous sommes censés consentir allègrement au paiement des impôts, parce que, après tout, ces impôts sont votés par nos représentants, et que ,nos représentants expriment notre propre volonté, c'est donc nous qui voulons payer les impôts. C'est la doctrine constitutionnelle; on n'insiste pas.

Autorisation des dépenses

Les dépenses doivent être également autorisées. Il n'y a pas de dépense que le gouvernement puisse faire, si elle n'a pas été autorisée par l'ouverture d'un crédit. Lorsqu'un crédit a été affecté à un chapitre, le gouvernement ne peut pas employer ce crédit à une autre destination que ce dit chapitre.

Principe de la spécialité

Qu'est-ce que le chapitre? C'est - et ceci est tout à fait relatif - c'est la division du budget, qui est ainsi qualifiée. Il y a actuellement environ I.500 chapitres dans le budget. Il y a des chapitres pour les Facultés de Droit; on ne pourra pas dépenser pour les Facultés de médecins ou pour les Facultés des lettres le crédit qui sera ouvert pour les Facultés de droit. Voilà un principe de la spécialité, qui limite la liberté du gouvernement.

Le système de l'abonnement

Il y a le système de l'abonnement. C'est le système primitif, qui existait sous le Premier Empire: nous votons à Napoléon Ier un milliard, puis il en fera ce qu'il voudra.

Sous la Restauration, nous commençons par la spécialité par ministère: un crédit au Ministère de la Guerre, un crédit au Ministère de l'Instruction Publique, etc. et on ne peut pas dépenser pour la guerre, ce qui a été voté pour l'Instruction Publique. Puis nous arrivons aux sections, et enfin nous descendons jusqu'aux chapitres.

Le budget est voté par articles, mais la spécialité ne s'applique qu'à la division supérieure à l'article, qui est le chapitre.

Le budget est annuel

Le principe de l'annualité du budget, est un principe, qui est considéré

I° - au point de vue financier, il est impossible de faire des prévisions au-delà d'un an; nous ne savons pas de quoi nous aurons besoin et de quelles ressources nous disposerons dans deux ans. Mais aussi,

Source : BIU Cujas

2° - c'est un principe, qui est considéré comme ayant une valeur constitutionnelle, et une valeur de liberté, en ce sens que si le gouvernement se dressait contre la volonté nationale, exprimée par le parlement, le parlement serait dans son droit en refusant de voter le budget.

Le refus du budget est considéré comme une des armes de la liberté contre la tyrannie possible.

Ce principe de l'annualité existe en Angleterre, et même il est étendu, comme on l'a indiqué, à toute une série de dispositions essentielles et notamment à la loi qui punit la révolte dans l'armée. Il y a une série de lois, qui expirent annuellement; par conséquent, en refusant de les voter, le parlement tient le roi et les ministres.

Apurement des comptes par la nation

Principe de l'apurement des comptes par la nation. Lorsque le parlement a voté le budget, avec la spécialité qu'on a indiquée plus haut, le gouvernement exécute le budget, et il appartient ensuite au parlement de décider si le gouvernement a bien fidèlement exécuté les dispositions contenues dans le budget: c'est ce que l'on appelle la loi des comptes. Il y a une commission à la Chambre, qui porte le nom de Commission des Comptes définitifs, C'est la commission, qui prépare la loi des comptes.

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, alors que la Chambre représentait les contribuables, puisque, on se le rappelle, la Chambre était élue par les contribuables moyens: 300 frs. d'impôts directs sous la Restauration, 200 frs. sous la Monarchie de Juillet - par les contribuables moyens, parmi les gros contribuables: I.000 frs. sous la Restauration, 500 frs. sous la Monarchie de Juillet, la Chambre épluchait soigneusement les comptes qui lui étaient présentés par le Parlement. La Chambre apparaissait comme une sorte de conseil d'administration, ou une assemblée d'actionnaires, qui examinait les comptes qui lui étaient soumis par le gérant de la chose publique.

Maintenant, le vote de la loi des comptes est devenu une de ces formalités dérisoires, qui pullulent dans notre vie parlementaire.

Au début d'une séance, alors que les députés commencent d'entrer - le président est là, car c'est une habitude de la Chambre qu'on n'entre dans la salle des séances que lorsque le président est au fauteuil - il y a une sorte de mouvement, de bruit, de brouhaha, Le Président se lève, a l'air de marmonner quelque chose, puis on apprend au Journal Officiel, qu'on vient de voter les comptes de 4,5 ou

Source : BIU Cujas

6 ans. Voilà comment les choses se passent maintenant, parce que cela n'intéresse pas: comment a-t-on dépensé les deniers publics? C'est une question bien superficielle, bien secondaire. En outre, la loi des comptes est préparée par la Cour des Comptes, et la Cour des Comptes est toujours en retard de IO, I5 ou 20 ans.

Sous l'impulsion du Procureur général actuel, M. Labeyrie, détaché à la Banque de France, on a sauté un certain nombre d'années et on est venu à des années plus récentes.

Les comptes d'il y a IO ans, n'intéressent plus personne, n'intéressent plus surtout les parlementaires. Les ministres auxquels on pourrait s'adresser pour leur dire: " Nous vous avions donné des ordres et vous ne les avez pas exécutés ", ne sont plus au gouvernement, ils sont peut-être morts. C'est la règle du régime parlementaire que, quand un ministère est tombé, on ne peut plus rien lui reprocher, et, quand il revient au gouvernement, on ne lui reproche pas ce qu'il a fait dans une vie antérieure, si on ose s'exprimer ainsi.

La procédure budgétaire française

Il faut signaler quelque chose d'assez délicat, qui est ceci: la procédure budgétaire française est une procédure à prédominance parlementaire. Au contraire, la procédure budgétaire anglaise est une procédure à prédominance gouvernementale.

Le projet de budget est préparé, en Angleterre, dans le plus grand secret par le chancelier de l'Echiquier (c'est le ministre des Finances). M.Snowden, quand il était Chancelier de l'Echiquier, poussait le souci du secret jusqu'à n'admettre aucun employé, ni même dactylographe dans le secret du budget. Il allait à la campagne, et il faisait dactylographier le budget par Madame Snowden.

Alors, un jour, que l'on appelle " le jour du budget " la Chambre des Communes est rassemblée, les banquiers, les commerçants, sont dans les tribunes réservées au public, derrière des grillages, ils sont censés n'être pas là; le Corps diplomatique est au complet. Tous les députés sont là, mais ce n'est pas la Chambre des Communes, c'est ce que l'on appelle le Comité de la Chambre entière: c'est une Commission, qui comprend toute la Chambre, et cette formation apparaît dans deux détails:

I° - Sur la table, qui est normalement devant le fauteuil du speaker, il n'y a plus la masse d'argent, cette espèce de bâton, de massue d'argent sculptée, qui représente la puissance de la Chambre des Communes; ce jour là, on a pris la masse sur la table

Source : BIU Cujas

et on l'a mis dessous; ce n'est donc pas la Chambre des Communes. D'autre part, sur le fauteuil présidentiel, ce n'est pas le speaker qui s'assied, c'est le sherman. Le Chancelier de l'Echiquier pénètre alors solennellement dans la Chambre des Communes Il porte un petit portefeuille de maroquin rouge, il arrive à son banc; il y a de chaque côté de la table, où ordinairement est posée la masse, il y a des boîtes en acajou avec les coins de cuivre et des serrures de cuivre: ce sont les caisses des dépêches, c'est là que le premier ministre, ou l'orateur du gouvernement, a le droit de s'appuyer. Le Chancelier de l'Echiquier ouvre son maroquin rouge et lit son projet de budget. A ce moment, la Chambre et le public apprennent ce que sera le budget.

C'est extrêmement important, parce que si on augmente, par exemple, les droits sur l'essence, on va vite acheter de l'essence, on augmente les droits sur la bière: vite allons faire un gros achat de bière pour l'avoir meilleur marché, et laisser la charge de l'impôt aux autres.

Après cette lecture, écoutée dans le plus grand silence, la Chambre vote les dispositions de cadenas, c'est-à-dire que les dispositions vont s'appliquer immédiatement, instantanément: nous augmentons les droits sur l'essence, sur la bière, cela va être immédiatement fait, sur le champ. Après ce travail urgent, on se répand dans les couloirs, puis on revient en séance, et, en très peu de temps, le budget sera voté. Evidemment, la Chambre ne comprend rien à ce budget, qu'on lui jette ainsi à la tête, et elle est obligée de l'accepter.

Voilà la procédure de la prédominance gouvernementale. Au contraire, en France, le projet de budget est déposé devant la commission des Finances, ensuite, à la Commission des Finances du Sénat, et les débats de la commission des Finances de la Chambre sont suffisamment publics, puisque des communiqués sont faits; le public est donc parfaitement averti des impôts nouveaux qui vont être établis. Il y a un rapporteur général qui, au nom de la Chambre, discutera le projet du ministre des Finances, et pour chaque Ministère , il y a un rapporteur particulier.

Priorité financière de la Chambre

Un autre principe constitutionnel , en matière de finances, c'est la priorité financière de la Chambre. On se rappelle ce principe de notre système de dualité des Chambres, ce principe étant que les Chambres ont des droits égaux: un Sénateur peut prendre l'initiative d'une loi, à l'égal d'un député, le gouvernement peut déposer un projet à son gré,

Source : BIU Cujas

soit d'abord devant le Sénat, soit d'abord devant la Chambre; lorsqu'une Chambre a voté, aucun délai n'est imparti à l'autre pour statuer sur le vote de la première.

Ainsi le Sénat, en ne votant pas, brise toutes les volontés de la Chambre. Ce silence du Sénat est le moyen le plus commode, celui qui ne soulève aucune difficulté, celui qui n'excite pas les passions. C'est extrêmement pratique, et on espère que ce sera ce procédé, qui sera employé pour le projet contre la liberté de la presse, qui a été voté à la Chambre dans une espèce d'enthousiasme passionné, en quelques séances, mais dont le Sénat ne s'est pas encore saisi. Il y a certains textes, qui ont mis plus de 40 ans à être ainsi examinés par le Sénat.

Pour le budget et pour les lois de Finances, il y a une disposition de la loi constitutionnelle: " Cependant, les lois de Finances doivent d'abord être portées devant la Chambre des députés et votées par elle".

Par conséquent, lorsqu'il s'agit, soit d'un crédit, soit d'un impôt, le projet ne peut être porté que devant la Chambre des Députés, et seul un député peut prendre l'initiative d'une loi de crédit ou d'impôt. Par conséquent, le budget est toujours porté devant la Chambre des députés, d'abord.

Le budget devant, théoriquement, être voté avant le premier janvier, cela crée une sorte d'infériorité à la charge du Sénat, car la Chambre des députés prend son temps; elle envoie le budget vers la fin du mois de décembre au Sénat, de sorte que le Sénat proteste chaque année contre la contrainte, qui lui est faite,; mais il finit par voter le budget, à force de séances de jour et de nuit.

Etendue de cette priorité

Voilà la priorité de la Chambre des députés, en matière financière; mais quelle est l'étendue de cette priorité? Est-ce seulement un ordre successif, un ordre chronologique, et est-ce que le Sénat, lorsqu'il est saisi de la loi de finances, a des droits égaux à ceux de la Chambre des députés?

Voici ce que cela veut dire: est-ce que, quand le budget arrive devant le Sénat, le Sénat peut augmenter le taux d'un impôt? Est-ce qu'il peut augmenter le taux d'un crédit? Il y a eu là-dessus une très longue controverse, qui est aujourd'hui défunte: le Sénat a renoncé à augmenter des dépenses ou à accroître des impôts, mais il a tourné la difficulté de la façon suivante, qui a déjà été indiquée: lorsque le Sénat n'est pas d'accord avec la Chambre sur un crédit accordé, lorsque le Sénat estime par

Source : BIU Cujas

exemple, que le crédit est insuffisant, le Sénat abaisse le crédit de 100 frs. par exemple, de 1.000 frs.

Quel est le résultat de cet abaissement de crédit? C'est que la Chambre doit de nouveau voter sur le chapitre, et l'indication de l'abaissement doit être interprétée par la Chambre comme une volonté du Sénat que le crédit soit élevé.

Voici, par exemple, le chapitre de l'Université de Toulouse - c'est un exemple emprunté à la pratique - M. Feugat, qui avait été maire de Toulouse, et qui était sénateur à ce moment, veut qu'il y ait à la Faculté des Sciences de Toulouse, une chaire de chimie agricole, pour laquelle, traitement du professeur et laboratoire, il demandait 75.000 frs. Que fait M. Feugat? Il monte à la tribune, expose la nécessité d'une chaire de chimie agricole à la Faculté des Sciences de Toulouse, et propose en conséquence que le chapitre de l'Université de Toulouse soit diminué de 1.000 frs. Le Sénat enlève 1.000 frs à ce chapitre. Le chapitre revient devant la Chambre; la Chambre est prévenue, et elle vote 75.000 frs. pour la création d'une chaire de chimie agricole à l'Université de Toulouse.

C'est un peu dérisoire, évidemment. Ce qui a été plus grave, c'est ce qui s'est produit, il y a trois ans (Cf. M.Barthélemy: Le Travail parlementaire) On est inquiet de l'insuffisance des crédits de la défense nationale, alors les présidents des commissions militaires: le président de la commission de la marine, le président de la commission de l'armée, et le président de la commission de l'air, déposent un amendement, tendant à réduire de 1.000 frs. les crédits de la défense nationale. Puis, chacun à son tour monte à la tribune et dit: Il faut Un milliard de plus. Pour avoir le milliard de plus, on supprime mille francs. Le budget revient devant la Chambre qui, en accord avec les présidents des commissions militaires du Sénat, augmentent les crédits de la défense nationale.

La politique étrangère

La politique étrangère

C'est le président de la République qui est chargé, en principe, de représenter le pays dans la politique internationale. C'est lui qui accrédite les ambassadeurs auprès des puissances étrangères, c'est auprès de lui que les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités. Un ambassadeur n'entre en fonctions que lorsqu'il a présenté au président de la République ses lettres de créance.

Source : BIU Cujas

Les traités

C'est le président de la République, qui négocie les traités, au moyen d'ambassadeurs et de ministres plénipotentiaires.

Les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires dressent un projet de traité, mais le projet de traité n'est définitif que par la signature du président de la République, que l'on appelle la ratification du traité.

Leur ratification

Voilà la règle internationale: maintenant, règle constitutionnelle: pour un certain nombre de traités, le président de la République, ne peut donner sa ratification que s'il y a été autorisé par les Chambres.

Toutefois, les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, les traités concernant l'état des personnes et les droits des Français à l'étranger, les traités contenant cession, adjonction ou échange de territoire, ne peuvent être ratifiés par le président de la République que lorsqu'il y a été autorisé par une loi.

Lorsque les constituants de I875 ont dressé cette liste, ils pensaient qu'ils y avaient inséré tous les traités les plus importants, ceux qui engageaient l'avenir du pays. Ils se sont trompés, car ils ont oublié les traités de partage d'influence. Par exemple, on se partage l'Afrique, au point de vue de l'influence - à d'autres époques, on s'est partagé la Chine; - il n'y a pas de cession, il n'y a pas d'échange, il n'y a pas d'adjonction de territoire. Nous renonçons à toute sorte de droits sur le Spitzberg: il n'y a pas de cession de territoire.

D'autre part, on fait un traité d'alliance offensive ou défensive: cela n'entre pas dans la définition. Par conséquent, pratiquement, la diplomatie est le dernier des domaines dans lesquels sont intervenues les règles et surtout les pensées de la démocratie.

Le contrôle parlementaire reste tout à fait insuffisant, et notamment l'exemple classique c'est que, pendant sept ans, M.Delcassé, de I898 à I905, a fait une grande politique étrangère, dont nous avons reçu les bénéfices en I9I4, lorsque l'Allemagne s'est heurtée à un faisceau d'alliances tel que les plus optimistes des Français ne pouvaient pas y compter.

« Les Cours de Droit »
Source : BIU, Cujas de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
W

Il a fait cette politique d'alliances, qui a amené une protestation véhémente de l'empereur Guillaume II, dans l'ignorance complète des Chambres, qui se désintéressaient complètement de la politique étrangère et ne s'occupaient uniquement que des querelles de politique intérieure.

L'élection des juges sous la Révolution

En ce qui concerne la justice ordinaire, il n'y a qu'à rappeler ce qui a déjà été dit: la Révolution avait organisé l'élection des juges. Il n'y eut que deux élections de juges: le système a commencé de fonctionner en 1791, et en l'an VIII, il a disparu.

A la première élection, les choix furent satisfaisants; en effet, une quantité de gens de loi existaient dans l'ancien régime, et c'est parmi ces gens de loi, ayant de l'expérience, que les électeurs firent leurs premiers choix. Mais à mesure que l'on avançait dans la pratique de l'élection, on se préoccupait de moins en moins de choisir des hommes capables. D'ailleurs, la Convention entra elle-même dans cette voie, en décidant qu'il n'y avait plus besoin de conditions de capacité pour être juge, et c'est ainsi qu'au tribunal de Paris furent élus juges un peintre et un jardinier.

La nomination des juges par le pouvoir exécutif

Aussi Bonaparte s'empressera-t-il de supprimer l'élection des juges. En compensation, il accordera aux juges l'inamovibilité , c'est-à-dire l'impossibilité d'être déplacés de leur siège, sans l'avis conforme du conseil supérieur de la magistrature, c'est-à-dire de la Cour de Cassation, inamovibilité qui est nécessaire, mais insuffisante, puisque c'est le gouvernement, qui continue , et sans aucune espèce de garantie, à conférer l'avancement et les honneurs.

Par conséquent, la magistrature est soumise, ou peut être soumise à de rudes épreuves.

Le jugement des crimes ayant un caractère politique

Mais ici, au cours de droit constitutionnel, nous devons insister davantage et particulièrement sur la justice politique. Nous nous trouvons d'abord devant le fait qu'il y a à peu près dans tous les pays une justice politique, donc une juridiction chargée de connaître des crimes - il ne faut pas parler des délits, car les délits ne seront jamais soumis à une juridiction exceptionnelle - chargée de connaître des crimes qui auraient un caractère politique. Pourquoi ? C'est un fait, comment peut il se justifier?

Parce que, pour juger des crimes politiques, il faut des hommes qui connaissent les nécessités de la politique, qui connaissent la politique, puis enfin, qui connaissent aussi, il faut bien le

Source : BIU Cujas

reconnaître, l'incertitude du crime politique, parce que lorsque le crime politique a réussi, c'est une révolution glorieuse, s'il échoue, c'est une insurrection coupable. Par conséquent, il ne faut pas soumettre à la justice ordinaire l'appréciation de faits si difficiles à juger.

Il faut bien penser que ce que nous appelons solennellement l'ordre public et les bonnes moeurs, sont des notions, qui varient essentiellement suivant les temps, suivant les climats, suivant les températures: en 1880, lorsque pour la première fois on organisa une manifestation au mur des Fédérés, au Père Lachaise, le gouvernement fit paraître une note au Journal Officiel, disant que ceux qui ont organisé ces manifestations se rendent coupables d'attroupements dangereux et seront poursuivis, conformément à la loi.

Cependant, on organise la manifestation; alors le 23 Mai 1880, la cavalerie a chargé, on a saisi le drapeau rouge, et on arrêté des manifestants. Aujourd'hui, nous arrivons à ce fait, que la même manifestation est dirigée par le gouvernement.

Il faut donc un tribunal, qui défende le régime. Tout cela n'est pas l'idéal, tout cela, ce sont les nécessités de la politique, du gouvernement des hommes.

Organisation de la juridiction politique

Comment est organisée cette juridiction politique?

Il y a certains pays, où le crime politique est soumis à la juridiction la plus haute du pays: par exemple, le crime politique sera soumis à la connaissance de la Cour de Cassation. Un autre système est celui de la Haute Cour spéciale.

Par exemple, dans la Constitution du 14 Janvier 1852, il y avait une Haute Cour spéciale, comprenant des hauts juges et des hauts jurés. Les hauts juges étaient pris dans la Cour de Cassation, les hauts jurés dans les conseils généraux. Cette Cour a siégé à Bourges, pour connaître du meurtre de Victor Noir par le prince Napoléon.

Le système de l'empeachement

Enfin il y a, sortant de l'histoire d'Angleterre, le système qui est le nôtre, le système, qui consiste à confier la juridiction politique à la seconde Chambre, Sénat, Chambre des Lords, Sénat américain, et à confier l'accusation à la Chambre basse, à la Chambre populaire, à la Chambre des députés. C'est ce qu'on appelle, dans le droit anglais, le système de l'empeachement: mise en accusation devant la Chambre des Lords par la Chambre des Communes.

D'où vient cette compétence de la Chambre des

Source : BIU Cujas

Lords? C'est extrêmement difficile à connaître ou à comprendre avec les auteurs anglais. Ils disent que la Chambre des Communes, c'est, en somme le jury d'accusation de tous les comtés, tandis que la Chambre des Lords est le jury de jugement de l'Angleterre entière.

On peut dire aussi qu'en Angleterre, le Parlement a une compétence extrêmement étendue et que, par conséquent, une loi pourrait ordonner la mise à mort d'un individu, que , dans ces conditions, il y a bien la volonté des deux Chambres: volonté de la Chambre des Communes, qui met en accusation, volonté de la Chambre des Lords, qui accède à cette volonté de la Chambre des Communes, qui accède à son jugement

Ce système a commencé en Angleterre, au commencement du XIXè siècle, et il a fonctionné aux Etats-Unis, au milieu du XIXè siècle, pour connaître de la mise en accusation devant le Sénat américain du président Johnson.

Johnson a eu contre lui la simple majorité du Sénat, alors qu'il fallait la majorité des 3/4, et il a été sauvé, grâce à cette règle, qu'il y avait plus du quart des sénateurs, qui ne voulaient pas le condamner.

Le système de la constitution de 1875

Nous arrivons maintenant au système de la constitution française.

Il est copié dans la constitution anglaise, et il est arrivé à notre constitution de 1875 par l'intermédiaire de la Charte de 1814. On se rappelle que cette charte, octroyée par Louis XVIII à son retour d'Angleterre, est copiée sur la constitution anglaise.

Déjà sous la Restauration, la Chambre des Pairs était juge des infractions politiques. A ce titre, la Chambre des Pairs de la Restauration connut de crimes fameux et notamment, elle jugea le maréchal Ney, qui avait accepté de Louis XVIII la mission d'aller arrêter Napoléon, lorsque celui-ci revenait de l'île d'Elbe, et qui, lorsqu'il le rencontra, se jeta dans ses bras et se mit sous ses ordres.

Quelque temps après, la Chambre des Pairs jugeait Louvel, qui avait assassiné le duc de Berry.

Au lendemain de la Révolution de 1830, la Chambre des Pairs de la Monarchie de Juillet juge les ministres de Charles X, Polignac et ses collègues, juge à plusieurs reprises les individus coupables d'attentats contre la personne du roi, car on sait que Louis-Philippe était exposé d'une manière incessante à des attentats; juge les insurgés d'avril, juge le ministre Teste, accusé de concussion comme

Source : BIU Cujas

complice du général de Cubière, et juge aussi le duc de Choiseul-Praslin, coupable d'avoir assassiné sa femme, dans ce dernier cas, parce que dans le système monarchique, les Pairs ne peuvent être jugés que par leurs pairs, par conséquent, un crime commis par un membre de la Chambre des Pairs, ne pouvait être jugé que par la Chambre des Pairs.

Double compétence du Sénat constitué en Haute Cour de justice

Nous arrivons à la constitution de 1875, où il faut faire une importante distinction: le Sénat constitué en Haute Cour de Justice a une double compétence.

Compétence ratione personae

Compétence à raison de la personne qui a commis le crime, on dit couramment, ratione personae.

La Cour de justice a d'abord compétence exclusive, pour juger le chef de l'Etat. Le président de la République est sans doute irresponsable, mais la constitution porte: sauf le cas de haute trahison. Si donc, le président de la République commettait ce crime de haute trahison, qui d'ailleurs n'est pas défini par la constitution, il devrait être mis en accusation par la chambre des députés devant le Sénat.

D'après certains auteurs, le président de la République, même pour les crimes commis en dehors des fonctions et pour lesquels il est responsable, ne pourrait être jugé que par le Sénat. Par exemple, si le président de la République consentait à se battre en duel, il serait jugé par le Sénat, même si le président de la République était en état de contravention, il faudrait que la Chambre mît le président de la République en accusation devant le Sénat.

En second lieu, ratione personae toujours, le Sénat est compétent facultativement pour les crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, il faut qu'il y ait crime et non point simple contravention, il faut que le crime soit commis par un ministre, il faut que ce crime soit relatif à l'exercice des fonctions, et on a dit, facultativement, les ministres peuvent être jugés par le Sénat.

Qui va user de la faculté ? C'est la Chambre des députés.

C'est la Chambre des députés, qui peut mettre un ministre en accusation, mais elle peut aussi abandonner le ministre à la juridiction ordinaire des crimes, qui est la Cour d'Assises. C'est ce qu'on a fait pour M.Baïhot, ministre des travaux publics, au moment de l'affaire de Panama, accusé de s'être laissé corrompre, et que la Chambre des députés ne mit pas en accusation.

Source : BIU Cujas

La Chambre des députés, lorsqu'une instruction est ouverte contre un ministre, peut suivre l'instruction et, avant l'arrêt de la Chambre des mises en accusation, renvoyant le ministre devant la Cour d'Assises, la chambre des députés peut dire: "Nous voulons le mettre en accusation devant le Sénat".

Cette décision n'a pas été prise pour M.Baïhot, qui a comparu devant la Cour d'Assises, et a été condamné à une peine, qu'il a accomplie dans la prison d'Etampes.

Compétence ratione materiae

En second lieu, compétence ratione materiae, compétence à raison de la matière, à raison de la nature du délit.

Le Sénat peut être saisi de la connaissance des crimes contre la sûreté de l'Etat, des complots tendant à changer la forme du gouvernement, mais ici ce n'est plus la Chambre des députés qui met en accusation, c'est le gouvernement qui saisit le Sénat, et qui constitue le Sénat en Haute Cour de justice, pour juger ces infractions.

Pas de mise en accusation du président de la République

Reprenons ces deux compétences. Compétence ratione personae: mise en accusation du président de la République.

D'abord, nous n'avons aucune application dans notre histoire constitutionnelle de mise en accusation du président de la République devant le Sénat. On en a parlé à propos du maréchal de Mac Mahon, mais on n'en a pas parlé même officiellement, au lendemain de la dissolution de la Chambre, à la suite des évènements du I6 Mai I877.

Donc, aucune mise en accusation du président de la République dans notre histoire constitutionnelle. Au contraire, dans l'histoire américaine, procès du président Johnson.

Mise en accusation des ministres

2° - Mise en accusation des ministres.

M.Barthélemy insiste sur cette faculté appartenant à la Chambre pour la mise en accusation. Ici, nous avons le ministre Malvy.M.Malvy, ministre de l'Intérieur pendant la guerre, fut accusé de n'avoir pas rempli son devoir de ministre. Il y avait un journal défaitiste, un peu révolutionnaire, de nature à jeter le trouble dans l'esprit des combattants, qui s'appelait " Le Bonnet rouge " et M.Malvy avait des relations avec les gens du "Bonnet rouge".

Ce "Bonnet rouge " arrivait jusqu'aux combattants des premières lignes, Notamment en I9I7, il y a eu une année extrêmement trouble, avant qu'arrivât Clémenceau; il y avait des espèces d'épidémie de désobéissance sur le front.

M.Malvy était l'objet d'accusations extrêmement

Source : BIU Cujas

véhémentes. Il monta un jour à la tribune de la Chambre pour dire: " Je vous en prie, permettez-moi de me laver de toutes ces accusations, et mettez-moi en accusation devant le Sénat." La Chambre ne pouvait pas refuser ce petit service de mettre M.Malvy en accusation, et M.Malvy fut, en effet, traduit devant le Sénat.

Là l'accusation se trouva assez embarrassée, parce que, en somme, l'élément crime faisait absolument défaut et M.Malvy allait être acquitté, lorsqu'un sénateur, M.Flandin, le père de l'actuel homme d'Etat se leva et proposa de condamner M.Malvy au bannissement, c'est-à-dire à l'exil hors des frontières pour forfaiture.

Il y avait des histoires qui traînaient sans beaucoup de gravité en elles-mêmes, c'étaient plutôt des accusations de manque de tenue; par exemple, quand le gouvernement avait dû fuir à Bordeaux, au moment des heures les plus graves de la guerre, on aurait accusé tous ces hommes d'Etat, députés ou ministres, d'avoir fréquenté les grands restaurants de Bordeaux. On racontait aussi qu'au Ministère de l'Intérieur, il y avait des soirées où l'on jouait, on fumait des cigares, on jetait la cendre brûlante des cigares sur les tapis de la Savonnerie; tous ces tapis étaient brûlés...

Tout cela ne constituait pas un crime puni par le Code pénal. C'est alors que M.Flandin imagina ce délit de forfaiture, qui n'est par prévu par le Code Pénal, dont la peine, le bannissement n'est pas non plus prévue par le Code Pénal. Et c'est ainsi que M.Malvy alla s'installer à Saint Sébastien.

Droits du Sénat saisi d'une accusation

Alors, tout de suite, se pose la question de savoir quels sont les droits du Sénat saisi d'une accusation ?

En général, on parle de M.Caillaux, Non, M. Caillaux n'a pas été mis en accusation par la Chambre des députés pour un crime commis dans l'exércice des fonctions ministérielles, M.Caillaux a été mis en accusation devant le Sénat par le gouvernement, pour des choses bien extraordinaires. Il avait un coffre-fort à Florence, et, dans ce coffre-fort, il avait mis un cahier sur lequel il avait écrit tout ce qui lui passait par la tête, notamment l'imagination de ce qu'il faudrait faire , si on voulait renverser la République. Cela s'appelait le Rubicon .

C'est un crime, qui n'est pas, non plus , prévu par la loi pénale, mais on était dans des périodes troublées, à ce moment-là, et il s'est alors produit que M.Malvy et M.Caillaux ont été condamnés; ils ont

Source : BIU Cujas

été tous deux réélus: M.Malvy a été président de la Commission des Finances de la Chambre pendant IO ans, et M.Caillaux est, à l'heure actuelle, l'homme le plus considérable du Sénat.

Voilà la compétence du Sénat pour les ministres. Nous avons eu aussi le cas de M.Raoul Péret.

M.Raoul Péret était le conseil de la Snia Viscosa La Snia Viscosa était une fabrique italienne de soie artificielle. C'est une fabrique magnifique. C'était la première fabrique de soie artificielle; ce n'était pas une affaire véreuse en elle-même. C'était une affaire pour laquelle on avait vu trop grand: on avait bâti une usine monumentale et magnifique, directement reliée au chemin de fer, et là on fabriquait de la viscosa pour les bas et les vêtements de soie. Seulement, on en fabriquait pour fournir trois fois la population du monde entier; ç'aurait été bien si, dans le monde entier, il n'y avait pas eu d'autre fabrique de soie artificielle.

M.Raoul Péret était donc conseil de la Snia Viscosa, et de l'affaire Oustric, et M.Raoul Péret, étant ministre des finances, admet à la cote de la Bourse, les actions de la Snia Viscosa: voici le premier grief:

En second lieu, étant garde des sceaux, il continuait à voir verser à son compte, son traitement de conseil de l'affaire Oustric. Il fut mis en accusation par la Chambre des députés devant le Sénat, et il a été acquitté.

La procédure devant la Haute Cour

Il y a une procédure spéciale pour la compétence ratione personae, et une procédure spéciale pour la compétence ratione materia.

Pour la compétence ratione personae, la mise en accusation est faite par la Chambre. Dans le système de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, la mise en accusation par la Chambre était soutenue devant la Chambre des Pairs par une délégation de cette Chambre. Ainsi, pour le procès des ministres de Charles X, trois députés se transportent au Palais du Luxembourg, et réclament la condamnation de Polignac et de ses collègues.

Ce système est le véritable système logique: la Chambre des députés a mis en accusation, qu'elle soutienne l'accusation. Mais lorsqu'il s'est agi, pour la première fois, de mettre en jeu cette responsabilité ministérielle, c'était pour le cas de M.Malvy, qui n'avait que des amis dans la majorité, qui l'avait mis en accusation. Si cette majorité avait désigné les députés pour aller soutenir l'accusation contre M.Malvy, ces députés n'auraient pu que

Source : BIU Cujas

dire: " Nous l'avons mis en accusation pour lui faire plaisir, parce qu'il nous l'a demandé". Alors la Chambre a pris la résolution suivante:

I° - Lorsque la Chambre met un ministre en accusation, elle peut désigner un de ses membres, chargé de suivre l'accusation devant la Haute Cour de justice. Elle peut, elle ne l'a jamais fait, quoiqu'on ait dit que pour la mise en accusation de M. Raoul Péret, M.Mandel s'était offert pour soutenir cette accusation; on ne sait pas si c'est vrai, en tout cas, il n'y a jamais eu d'accusation soutenue par un membre de la Chambre

Alors qui soutient l'accusation?

L'accusation est soutenue par trois membres inamovibles de la Cour de Cassation, désignés par leurs collègues inamovibles, c'est-à-dire par les Présidents et les Conseillers, exclusion faite du Procureur général et des Avocats généraux.

Chaque année, au début de l'année, la Cour de Cassation désigne son Parquet devant la Cour de Justice, pour le cas où il y aurait un procès de ministre. C'est pour cela que, dans le procès de M.Raoul Péret, on a vu, à côté du Président, venir s'asseoir trois magistrats, avec la robe rouge et l'hermine; un de ces magistrats s'est levé et a soutenu l'accusation.

Les pouvoirs de la cour de justice

Quels sont les pouvoirs de la cour de justice?

M.Barthélemy croit qu'il faut continuer à dire que la Cour de Justice est une juridiction, c'est-à-dire que la Cour de Justice ne pourrait prononcer que les peines prévues par la loi, pour des crimes prévus par la loi. Mais il faut reconnaître aussi que la pratique est directement en sens contraire de cette solution.

Au moment du procès des ministres de Charles X, la Chambre des Pairs a décidé qu'elle n'était pas tenue par la loi, qu'elle pouvait, contrairement à toutes les traditions juridiques de la Révolution française, qualifier crime un fait qui n'est pas qualifié tel par la loi, et surtout adapter à ce crime telle pénalité qu'il lui paraîtrait nécessaire de créer.

Et au moment du procès de M.Malvy, le Sénat a affirmé qu'il n'était nullement tenu par la loi. C'est donc le Sénat qui décide qu'il y a eu une faute très grave, faute politique, que lui seul, par conséquent, pourrait apprécier, et qu'à cette faute très grave, le Sénat ajoute la peine qu'il croit devoir prononcer. Par conséquent, arbitraire complet de

Source : BIU Cujas

la Cour de Justice.

Voilà comment cela se traduit: si l'affaire Malvy avait été portée devant la Cour d'assises, M.Malvy était purement et simplement acquitté. Au contraire, devant le Sénat, il a été condamné, grâce à la découverte de M.Flandin, qui avait été procureur général et qui passait au Sénat pour être un juriste.

Compétence ratione materiae:

Toute personne prévenue d'attentat à la sûreté de l'Etat, ou de complot, tendant à changer la forme du gouvernement, peut être mise en accusation devant le Sénat constitué en Haute Cour de Justice. C'est le gouvernement, par conséquent, la Chambre n'intervient plus, c'est le gouvernement qui saisit le Sénat, et c'est le gouvernement qui, dans chaque cas, désigne les magistrats du Parquet, - alors ce ne sont plus des magistrats inamovibles, ce sont des magistrats du Parquet - qui seront chargés de soutenir l'accusation.

C'est ainsi que, dans le procès de M.Caillaux, c'est M.Lescouvé, qui a été mis à la retraite comme premier président de la Cour de Cassation par le gouvernement actuel, qui avait soutenu l'accusation contre M.Caillaux. Par conséquent, le métier de magistrat n'est pas toujours un métier de tout repos.

Nous avons eu, à ce titre, plusieurs procès: le général Boulanger et ses complices. Le général Boulanger est traduit devant le Sénat constitué en Haute Cour de Justice, et l' accusation est soutenue par Quesnet de Beaurepaire, dont le nom a tenu une grande place dans les polémiques de l'époque.

Nous avons aussi l'affaire Déroulède, Marcel Habert et ses complices.

Un jour qu'un régiment revenait de la revue du I4 Juillet et rentrait à sa caserne de la Pépinière, là où est maintenant le Cercle Militaire, Déroulède se précipita à la tête du cheval du général Roger qui conduisait cette troupe, et lui dit: "Général, à l'Elysée". Quatre hommes et un caporal se saisissent de Déroulède, l'enferment dans le violon de la caserne de la Pépinière, puis tout est fini. On traduisit Déroulède, d'abord devant la Cour d'Assises, ensuite devant le Sénat, constitué en Haute Cour de Justice, contrairement à la règle " non bis in idem". C'étaient les mêmes faits qu'on lui reprochait. Bref Déroulède et Marcel Habert furent condamnés à quelque bannissement.

Sous le ministère Poincaré, M.Colrat étant garde des sceaux, le ministère traduisit devant la Cour de Justice, M.Marcel Cachin, accusé d'être allé dans

Source : BIU Cujas

la Sarre et dans la Rhénanie, alors qu'on allait y envoyer les troupes françaises, à titre de sanction pour la non exécution des obligations du traité de Versailles.

Il était allé évidemment parler contre cette politique d'occupation des trois villes. Le ministère Poincaré traduisit M.Marcel Cachin devant la Haute Cour, pour attentat à la sûreté de l'Etat, mais le Sénat se déclara incompétent. En réalité, le Sénat en avait assez de jouer ce rôle de justicier, il ne voulait pas non plus se compromettre, il se déclara incompétent.

Le ministère Poincaré fut sur le point de donner sa démission, et de cette incompétence, il résulta que l'accusé ne fut poursuivi devant aucune autre juridiction.

La Cour de justice a une compétence exclusivement répressive, c'est-à-dire que la cour de justice ne peut pas accorder des dommages-intérêts.

Supériorité des lois constitutionnelles sur la loi ordinaire.

Nous avons, en France, deux catégories de dispositions: les lois constitutionnelles, qui sont au sommet, les lois ordinaires, qui viennent ensuite.

Manifestations de la supériorité de la loi constitutionnelle sur la loi ordinaire

Comment se manifeste cette supériorité?

Deux manifestations possibles, dont, en France, nous n'avons qu'une seule.

La première manifestation de cette supériorité, c'est ce que l'on appelle la super-légalité constitutionnelle, qui consiste en ceci que les lois faites par le Parlement ne peuvent pas être en contradiction avec les lois constitutionnelles.

L'inconstitutionnalité des lois aux Etats-Unis

Donc, une loi votée par le parlement, qui serait contraire à la constitution, serait nulle; elle ne serait pas obligatoire pour les tribunaux. C'est le système qui fonctionne aux Etats-Unis d'Amérique: une loi contraire à la constitution , n'oblige pas les tribunaux.

Quels tribunaux? On dit trop souvent en France, même dans les milieux politiques les plus élevés: la Cour suprême des Etats-Unis, juge de la constitutionnalité.

C'est faux; tout tribunal, de n'importe quel ordre, saisi de l'application d'une loi inconstitutionnelle, a le droit de constater la contradiction entre cette loi et la constitution, et refuser d'appliquer la loi.

Evidemment, par suite du jeu des appels et des

Source : BIU Cujas

pourvois, l'affaire est jugée en dernier lieu par la Cour suprême des Etats-Unis, qui porte toute la responsabilité de ce système.

C'est le système dit de l'inconstitutionnalité des lois, système extrêmement important et auquel les Etats Unis attachent autant d'importance qu'à l'élection du président des Etats-Unis ou qu'à la séparation des pouvoirs.

Il y a eu, aux Etats-Unis, de très graves incidents, au sujet de ce jugement de la loi par les tribunaux judiciaires, et cela vient de ce qu'il y a, aux Etats-Unis, non point en tête de la constitution, mais à la fin, une véritable déclaration des droits; liberté du commerce, liberté de l'industrie, égalité devant l'impôt, proportionnalité de l'impôt, etc, etc..

Par conséquent, chaque fois que le Congrès des Etats-Unis va voter une loi, qui sera contraire à cette déclaration des droits il y aura des procès contre la loi devant les tribunaux.

Le système américain ne permet à aucun citoyen d'accuser directement la loi devant un tribunal.

C'est au moment où la loi doit être mise en application par un tribunal, que l'individu, qui doit supporter cette application, invoque l'exception d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire déclare: la loi était inconstitutionnelle.

Par exemple, il y a une loi sur le travail de nuit, dans les boulangeries. Un boulanger fait travailler la nuit. Il est poursuivi pour violation de la loi sur le travail de nuit dans les boulangeries, il est accusé, devant le tribunal compétent, il dit: mais, dans la constitution, il y a: liberté du commerce, qu'on me laisse libre de faire mon commerce comme je le voudrai, et la chose va jusqu'à la Cour suprême.

Quelque temps après, on prétend établir l'impôt progressif sur le revenu. Un contribuable, qui soutient évidemment un procès-type, qui est appuyé par un groupement, un contribuable dit: " Je refuse de payer l'impôt progressif, parce que la constitution porte le principe de la proportionnalité".

Alors, tout le système de M.Roosevelt, toutes ses manipulations monétaires, tous ses codes de M.Roosevelt, toute cette nouvelle économie politique, qui imposait des contraintes considérables à l'industrie, toutes ces mesures ont été appréciées par les tribunaux, d'abord, et par la Cour suprême ensuite. De sorte que la Cour suprême a été devant M.Roosevelt un obstacle permanent.

Source : BIU Cujas

Maintenant, M.Roosevelt ayant été réélu triomphalement, se venge de la Cour suprême: la Cour suprême comprend 11 juges, qui ont le droit de rester en fonctions tant qu'ils veulent y rester, et qui, s'ils se retirent volontairement, conservent l'intégralité de leur traitement, traitement qui, naturellement, est considérable, comme les traitements des fonctions judiciaires en Angleterre et aux Etats-Unis.

M.Roosevelt vient de saisir le Congrès d'une proposition, qui est la suivante:

Les membres de la Cour suprême sont invités à se retirer à 70 ans: si l'un d'eux arrive à 70 ans, il n'est pas obligé de s'en aller, mais alors on nommera un juge de plus pour assister ce vieillard.

Or, à la Cour suprême, à l'heure actuelle, il y a quatre juges qui ont plus de 70 ans. Par conséquent, M.Roosevelt va nommer quatre juges de ses amis qui s'engageront à faire sa politique et à approuver toutes les lois qu'il demandera de faire voter.

Dans ces conditions, la majorité de la Cour suprême serait changée, et M.Roosevelt serait tranquille. Voilà le système de l'inconstitutionnalité des lois, que nous n'avons pas en France, et qu'il serait dangereux de faire introduire en France.

Toutefois, des hommes éminents: M.M.Rolland, Achille Mestre, le doyen Barthélemy ont décidé que les tribunaux français avaient le droit de juger de l'inconstitutionnalité de la loi.

M. Barthélemy a été consulté dans la même enquête qu'eux et a déclaré que non: si les juges français avaient le droit de juger de l'inconstitutionnalité des lois, cela se saurait depuis la Révolution. D'autre part, la constitution de 1875 est un code de procédure, il n'y a aucune déclaration de droit.

Si on voulait faire juger l'inconstitutionnalité de la loi, il faudrait d'abord affirmer des principes constitutionnels, alors que notre constitution n'affirme aucune espèce de principe constitutionnel.

rocédure spé-
iale pour la
)dification
s lois cons-
tutionnelles

La seconde conséquence de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires, c'est une procédure spéciale pour la modification des lois constitutionnelles.

Cette procédure a été simplifiée à l'excès par la Constitution de 1875, parce que, comme on l'a dit, les constituants de 1875 souhaitaient que leur oeuvre ne durât pas; ils souhaitaient que la République fût supprimée et remplacée le plus tôt possible par la Monarchie.

Source : BIU Cujas

Voici donc quelle est la procédure de la révision constitutionnelle: chaque Chambre, séparément, par des résolutions séparées, dit la Constitution, déclare qu'il y a lieu de réviser la constitution sur un point déterminé. Car la révision est limitée; il ne peut pas y avoir de voeu de révision d'ensemble.

Lorsque les deux Chambres, la Chambre des députés et le Sénat ont voté séparément ces résolutions, la conséquence en est que l'Assemblée Nationale est convoquée de plein droit

L'Assemblée Nationale est composée de la réunion de la Chambre des députés et du Sénat, qui va réviser la Constitution à Versailles.

La conséquence de la fusion des deux assemblées, c'est que le Sénat perd une grande partie de son indépendance, parce que le Sénat ne comprend que 3I4 membres, tandis que la Chambre en comprend 6I6.

C'est pour cela qu'existe la règle de la révision simplement limitée de la Constitution: les Sénateurs ne veulent pas aller à Versailles, pour se voir supprimer par une délibération improvisée de l'Assemblée Nationale. Ils sont libres d'y aller ou de ne pas y aller; une fois qu'ils y sont, ils sont fondus: 3I4 contre 6I6.

L'Assemblée Nationale a le bureau du Sénat; la révision de la Constitution est faite par cette Assemblée, à la majorité ordinaire.

F I N

-------§-§-§-----

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Cours terminé d'imprimer le 25 mars 1937.

Source : BIU Cujas