RÉPÉTITIONS ÉCRITES Pour la Préparation de tous les EXAMENS DE DROIT

1930-19



### RÉPÉTITIONS ÉCRITES

# 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

a Dront courter

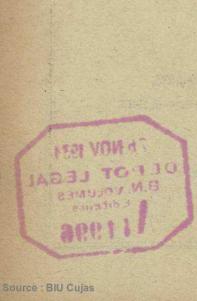
"LES COURS DE DROIT" RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES RÉSUMÉS : - PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)

- PARIS -



76 NOV 1934



LOCULO LINE DE LA CONTRACTION DEL CONTRACTION DE LA CONTRACTION DE

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

#### - Ière Année - B

La constitution de 1875, sous laquelle la France vit depuis plus d'un demi-siècle est la quatorzième des constitutions qui ont été expérimentées sur notre pays depuis la fin de l'ancien régime, et aussi celle qui a le plus duré.

Elle ne se présente pas, comme celles qui l'ont pré cédée, sous la forme d'un document unique, rédigé avec un souci de logique et d'harmonie intellectuelle. L'expression courante, que nous conservons "La Constitution de 1875" s'applique à une série de cinq lois votées et promulguées à des dates différentes au cours de cette année 1875 et qui ont conservé leur date, leur titre, leur dénomination, leur individualité. Encore, de ces cinq lois, n'y en a-t-il que trois qui aient le caractère constitutionnel (24 février, 25 février, 16 juillet). Les deux autres (2 août, et 30 novembre) sont des lois improprement qualifiées d'organiques, qui n'ont pas plus de force que les lois ordinaires.

PREMIERE PARTIE

Chapitre Ier

HISTOIRE EXTERNE DE LA

CONSTITUTION DE 1875.

Le double trait de la constitution de I875. La constitution de I875 est l'aboutissement d'un long effort de doctrine et aussi d'une expérience constitutionnelle très étendue.

Qui ignore l'histoire ne peut prétendre arriver à la compréhension de nos institutions. Mais encore on est condamné à ne pas comprendre les caractères, les principaux traits et l'esprit de la constitution actuelle, si on n'a pas la connaissance des conditions particulières dans lesquelles elle a été élaborée de 1871 à 1875.

C'est l'Assemblée Nationale, qui a fait la constitution, et elle l'a marquée profondément de son empreinte.

La Constitution présente, en effet, ce double trait parado xal: I°)-Elle a été élaborée par une Assemblée dont le pouvoir constituant était contesté, à qui on discutait donc le droit de faire une constitution: 2°)-C'est une constitution républicaine, faite par une majorité monarchiste.

Section I

L'ASSEMBLEE NATIONALE

(8 février 1871-16 Mars 1875)

§ I - Conditions dans lesquelles elle a été élue.

Le gouvernement de la Défense Nationale. Elle a été élue en vertu d'une décision du Gouvernement de la Défense Nationale.

Le 2 septembre 1870, Napoléon III capitule à Sedan. Sous l'émotion de la tragique nouvelle, quelques milliers de personnes se dirigent le 4 septembre vers les Tuileries, vers le Corps Législatif, enfin vers l'Hôtel-de-Ville, et, de cette émotion populaire, sort un gouvernement de fait, qui prend dans l'histoire le nom de Gouvernement de la Défense Nationale. Les personnalités dominantes en sont: Gambetta, Jules Ferry, Jules Favre et Jules Simon.

C'est un Gouvernement parisien. Il est composé, en principe, des députés de Paris, qui s'adjoignent comme pré sident le général Trochu, alors populaire, par son fameux plan La capitale et son peuple jouent, dans notre histoire politique, un rôle de premier plan. Loin du peuple de Paris, d'où il tient sa force, le Gouvernement serait sans autorité. Aussi, il vit enfermé dans Paris assiégé, se bornant à envoyer en province, d'abord la délégation de Tours, et ensuite la délégation de Bordeaux, Gambetta est à la tête de ces délégations.

C'est un Gouvernement de fait. Il n'a reçu de personne aucun mandat régulier. Il tient son pouvoir exclu-

sivement du fait qu'il l'a pris.

Le 4 septembre 1870 marque le début, en fait, de

la République.

Le Gouvernement de la Défense Nationale pouvait remplir la fonction qu'il avait assumée: assurer provisoirement la marche du Gouvernement, diriger la résistance contre l'Allemagne?

Il était deux choses qu'il ne pouvait faire:

I°)-Traiter des conditions définitives de la paix a vec l'Allemagne;

2°)-donner à la France des institutions définitives. Cette double mission sera celle de <u>l'Assemblée</u> Nationale.

§2- Problème du pouvoir constituant de l'Assemblée Nationale.

La réunion des électeurs en vue de former l'Assemblée Nationale est plusieurs fois ajournée, à raison des circonstances militaires, et le dernier acte qui les convoque ne mentionne pas expressément la mission constituante de l'Assemblée à élire.

Parce qu'il est un gouvernement de fait, ce gouvernement de la Défense Nationale a pour principale préoc-. cupation de régulariser la situation, c'est-à-dire de rendre la parole au suffrage universel. C'est l'objet du décret du 8 septembre 1870. Le Gouvernement de la Défense Nationale convoque les électeurs à l'effet d'élire une Assemblée Nationale, qui, aux termes de ce décretdevait avoir une double mission: I')-Examiner la situation inter nationale; se demander s'il fallait continuer la guerre ou bien traiter immédiatement avec l'Allemagne. -2°) Statuer sur les institutions définitives à donner à la France. Seulement, les élections ne peuvent pas avoir lier En 1870, l'invasion avait été beaucoup plus la rge que celle que nous avons connue en 1914. C'était tout l'Estet et tout le Nord de la France jusqu'à Orléans, qui étaient envahis. Il était impossible de faire des élections dans ces circonstances. Aussi, quelques jours après, le Gouver-

nement de la Défense Nationale, par un second décret, constate les difficultés matérielles, qui s'opposent aux élections de l'Assemblée Nationale, et renvoie les élections. On arrive ainsi au 28 janvier I871. Un armistice est alors conclu, dont l'objet est de préparer la conclu sion définitive de la paix. Mais l'Allemagne ne veut pas signer la paix avec le Gouvernement de la Défense Natio nale, qui est un gouvernement de fait, et, au point de vue juridique, il ne représente pas le pays. L'Allemagne redoute, en outre, que ce gouvernement n'ait pas l'autorité nécessaire pour imposer à la France les conditions très rigoureuses qu'elle entend lui imposer. Elle veut traiter avec une autorité, qui représente incontestablement la France. C'est dans ces conditions qu'il est entendu dans la convention d'armistice que, pendant la suspen sion des hostilités, vont avoir lieu les élections pour une Assemblée Nationale, qui statuera sur les conditions de la paix. Voilà dans quelles conditions a été con voqué l'Assemblée, qui a fait les lois constitutionnelles qui nous régissent aujourd'hui. Seulement, la convention franco-allemande ne vise que ce qui intéresse l'Allemagne, c'est-à-dire la conclusion de la paix et ses conditions. Elle omet le second objet, qui avait été défini par le décret du 8 septembre 1870, à savoir l'établissement des institutions définitives à donner à la France. C'est ainsi que naît le problème de savoir si l'Assembe avait reçu la mission de faire une constitution.

Lorsque les républicains se méfient de l'Assemblée ils invoquent les termes de la convention d'armistice, argumentant de l'absence, dans ce texte, d'une prévision de la mission constituante. L'Assemblée, élue à la faveur de l'armistice, n'avait, d'après eux, reçu qu'une seule mis

sion: traiter avec l'Allemagne.

Lorsque l'on juge les faits avec le recul de l'histoire, on s'aperçoit que c'était là une thèse de pure circonstance, sur laquelle d'ailleurs le parti républicain n'a pas insisté.

§3-La constitution républicaine de 1875 a été faite par une Assemblée Monarchiste. De la découlent ses principaux traits.

Il apparaît de toute évidence, à tout esprit non prévenu, que la République de 1875 à été organisée par des Royalistes, d'où sa physionomie assez spéciale parmi les autres républiques.

Mais pourquoi les électeurs de 1871 se prononcèrent ils pour les Monarchistes?

Au moment où se font les élections, les Allemands sont encore installés au nord de la Loire, et c'est l'autorité allemande qui affiche les décrets de convoca La réaction conservatrice des temps d'épreuve.

L'Assemblée Nationale à Bordeaux: 8 février 1871.

L'Assemblée Nationale à Versailles. tion des électeurs.

Le pays est profondément abattu. Or, quand un pays est abattu, il y a deux réactions possibles: la réaction anarchique.ou, au contraire, la réaction conservatrice. Au lendemain de la guerre de 1870, la France comaît deux réactions: la réaction anarchique avec la Commune du 18 mars 1871, et la réaction conservatrice avec les élections de l'Assemblée Nationale. Telle peut être la première explication du caractère de l'Assemblée. Mais, en outre, les élections ne se font pas sur le problème républicain ou monarchique; on n'y pense pas; elles se font sur la question capitale:paix ou guerre. Va-t-on lutter jusqu'au moment où on jettera les Allemands hors de France, ou bien va-t-on capituler? La lutte est entre "défait istes "et" jusqu'auboutistes". Or, c'est un fait historique qu'en 1871. les monarchistes étaient défaitistes et que les républicains étaient ju squ'auboutistes. Les nationalistes et républicains avaient à leur tête Gambetta; c'est pourquoi il avait donné à son Gouvernement le nom de Gouvernement de la Défense Nationale". Mais, en règle générale, lorsqu'on consulte un peuple sur la question de savoir s'il veut se battre, il répond"non". Ce sont les gouvernements qui décident les guerres et les peuples n'en veulent pas. C'est pourquoi la Monarchie étant liée avec la paix, alors que la république est liée avec la guerre, les monarchistes obtienment à l'Assemblée Nationale une majo. rité considérable.

Cette Assemblée se réunit d'abord à Bordeaux, parce que les Allemands occupent le nord de le France jusqu'à la Loire, et qu'une Assemblée qui représente un pays pour traiter avec l'envahisseur ne peut pas se réunir dans la partie envahie. L'Assemblée Nationale s'installe à Bordeaux, dans le très beau théâtre, bâti au XVIII° siècle, par l'architecte Gabriel. Le bureau s'installe sur la scène; au-devant du bureau on mit une tribune; les députés oc. cupaient l'orchestre, le parterre, le balcon, et le public était admis aux loges du haut. C'est là qu'est approuvé le Traité de Francfort, qui abandonnait à l'Allemagne l'Alsace et la Lorraine. Les députés de ces provinces, se trouvant désormais dépourvus de circonscriptions, donnent leur démission. Mais avant de se retirer, ils font entendre la fameuse protestation lue à la tribune par Keller. et dont les termes émouvants contiennent la condamnation anticipée de certains mouvements d'opinion qui agitent à l'heure présente les provinces recouvrées.

Une fois ratifié le traité de Francfort, la paix est conclue avec l'Allemagne; l'Assemblée peut quitter Bordéaux. Il eut paru normal qu'elle allât s'installer à Paris; mais, se méfiant du peuple parisien, elle se transporte à Versailles. Le peuple de Paris est mécontent; il l'aurait été peut-être sans ce motif, mais enfin l'Assem-

blée Nationale lui a donné un prétexte, et c'est dans ces conditions que le peuple parisien fait éclater l'insurrection de la Commune.

Composition de l'Assemblée Nationale.



I. Assemblée Nationale Monar chiste n' arrive pas à faire la Mona rchie, à raison des rivalités des prétendants au trône.et c'est devant cette impuissance qu'elle se résignera à la République.

Le compte de Chambord. Comment est composée cette Assemblée Nationale.

El le est monerchiste, et elle n'a pas fait de monarchie. Les assemblées constituantes siègent en général pendant quelques mois, et puis se séparent. Or, l'Assemblée Nationale se réunit le 8 février I871, et elle siège jusqu'au mois de mars I876, par conséquent pendant plus de cinq ans. L'explication de ce très long délai est dans le caractère même de l'Assemblée. Si elle n'a pas fait de constitution monarchique; c'est qu'elle n'a pas pu s'entendre sur le monarque. Si elle est restée si long temps en fonctions, c'est parce qu'elle espérait toujours qu'elle arriverait à une solution monarchiste, et c'est en désespoir de cause qu'elle s'est ralliée provisoirement et avec résignation àla République.

Il y avait trois prétendants: d'un côté, le prince impérial, fils de Napoléon III, mais celui-ci comptait peu d'autre part, deux candidats représentant les deux branches de la maison de Bourbon: I°, le comte de Chambord, que ses fidèles appelleraient Henri V, chef de la branche aînée, candidat des légitimistes; 2°) le comte de Paris, représentant la branche d'Orléans, candidat des

Orléanistes.

Le comte de Chambord est le petit-fils de Charles X, lequel était lui-même frère de Louis XVI, et qui a régné en France de 1824 à 1830. Il a eu une existence dramatique. Il était le fils du Duc de Berry, assassiné en 1820. Louis XVIII, qui était alors sur le trône, n'avait pas d'enfants, c'était donc son frère, le compte d'Artois, qui devait lui succéder, sous le nom de Charles X. Charles I avait plusieurs enfants, notamment le duc d'Angoulime, qui était l'aîné, le "Dauphin", et le Duc de Berry. Le duc d'Angoulême était marié depuis longtemps avec sa cousine l'orpheline du Temple, fille de Louis XVI; mais ce ménage était stérile. On s'empressa de marier le Duc de Berry avec une princesse italienne. C'est alors qu'un sellier du nom de Louvel imagina qu'il avait mour mission de tarir le sang légitime des Bourbons. Il se rendit à Paris et un soir de 1820, au sortir de l'Opéra, assassina le Duc de Berry d'un coup de stylet. Seulement la Duchesse de Berry attendait un enfant, enfant posthume, qui prit d'aberd le nom de Duc de Bordeaux, ensuite, celui sous lequel il est connu, le comte de Chambord, prétendant au trône au lendemain de la chute du Second Empire.

Notons quelques traits, qui vont avoir leur importance I°) En 1871, Chambord, né en 1820, a dépassé la cinquantaine; il n'a pas d'enfants, ni l'espoir d'en avoir, ce qui facilitera la "fusion".

2°)Il y a plus de quarante ans qu'il a quitté la France (au moment de la Révolution de juillet 1830);il

comte de

Etat des par-

O monarchistes

s à l'Assemée Nationale

ris.

ne connaît donc pas notre pays, où il a seulement passá ses dix premières et déjà bien lointaines années;il est installé à Frohsdorf, en Autriche.

Son concurrent est le comte de Paris, petit-fils de Louis-Philippe, qui est monté sur le trône en 1830, lephef de la branche d'Orléans. Ses partisans prennent le nom d'Orléanistes. Son père, le Duc d'Orléans, fils aîné du roi Louis-Philippe, est mort en 1840, d'un accident de voiture à Neuilly.

Les rapports entre les deux cousins et leurs partisans manquent totalement de cordi alité; les légitimistes ayant toujours considéré la branche d'Orléans comma une branche usurpatrice, complice de la Révolution. Mais au bout d'un certain temps, les Orléanistes comprennent que le comte de Chambord a passé cinquante ans, qu'il nia pas d'enfants et peut désespérer d'en avoir, que dans ces conditions, la branche aînée des Bourbons viendra, un jour prochain, à s'éteindre, et que lorsque cet évènement se se ra produit, il n'y aura plus qu'un seul prétendant, le comte de Paris qui, de ce jour, ne sera plus l'usurpateur, mais bien le prétendant de la Monarchie légitime.

Il y a d'abord:

I°-l'Extrême-droite les ultra-légitimistes; on les appelle "chevau-légers", "bonnets à poils". Ils comptent des hommes de grande honorabilité, mais en somme O républicains des personnalités assez peu marquantes: Lucien Brun, représentant direct du Comte de Chambord; Ernoul, Avocat à Poitiers, qui jouera un rôle au 24 mars dans le renversement de Mr. Thiers, Carayon-Latour, La Rochette, de Franclieu. de Lorgeril, de Belcastel, tout un ensemble de nobles de province, rappelant coux qui étaient entrés à la Chambre au lendemain de la chute de Napoléon Ier; à la fois soutiens du Trône et de l'Autel, ultra-catholiques et ultra-légitimistes. Ces hommes sont responsables, dans une certaine mesure, de l'apreté des luttes religieuses da s la politique du dernier demi-siècle.

2°-a côté, s'en séparant seulement par une nuance dans l'attitude, la droite modérée. Là, siègeaient; Mr. Audren de Kerdrel, qui devint ensuite sénateur de la République, Mr de Larcy, qui fut Ministre des Travaux Publics de Thiers, et Mr de Ventavon, qui jouera un rôle dans l'élaboration de la Constitution.

Ensuite, toujours en marchant vers la gauche: 3°-Le Centre droit, composé des Orléanistes, Les personnalités les plus marquantes de ce groupe étaient, d'abord le Duc de Broglis, ensuite le Duc Decazes, etc ...

A droite, toujours:

4°-Le groupe de l'Appel au peuple, groupe minuscule.

"Les Cours de Droit" 3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répetitions Ecrites et Orales

composé des fidèles de l'Empire.

A gauche, il y avait d'abord:

5°-Le centre gauche; ce sont les monarchistes du jour et républicains du lendemain; ceux qui peuvent faire partie de tous les ministères et appartenir à toutes les majorités; ce sont ceux qui se qualifient d'axe ou de charnière de la majorité; en se portant à droite ou à gauche, ils font la majorité. Dans ce centre gauche, il y avait des hommes éminents: Casimir Périer, Thiers, qui va être chof de l'Etat, Dufaure, qui sera son ministre, Lé on Say, le grand ministre des Finances de la troisième République, Bérenger (de la Drôme), qui jouera un grand rôle dans la suite comme sénateur inamovible.

Puis, venaient:

6°-Le groupe Target. C'était un petit groupe qui, également en se portant d'un côté ou de l'autre, en faisant valoir son adhésion ou en la vendant, exerçait une véritable influence.

Il y avait en outre:

7°-La gauche, qui comprenait les quatre Jules: Jules Simon, Jules Grévy, Jules Favre, Jules Ferry;

8°-L'union républicaine ou extrême-gauche, groupe qui se désagrégea lors de la confection de la Constitution. Il comprenait: Gambetta, Challemel, Lacour, Louis-Blandune quantité d'hommes qui joueront un rôle sous la Troisième République.

9°-Il y avait enfin tout au moins à Bordeaux, une Montagne (Delescluze, Tridon, Millière, Benoît Malon, Félix Piat, Chapier, "la plus grande des bouches du Rhône".

Tout cela représentait une majorité conservatrice décinq cents membres environ et une gauche de républicains du lendemain, qui en comprenait deux cent cinquante Par conséquent, cette Assemblée aurait pu établir la Monarchie, si elle avait pu décider le choix d'un prétendant, et si, une fois le prétendant choisi, ce prétendant avait pu prendre une décision. Mais, après l'entrevue de Frohsdorf, alors que le comte de Paris s'inclina devant le comte de Chambord comme le représentant de la branche aînée, ce dernier ne put pas répondre à l'appel des royalistes, et ce fut grâce à ses hésitations que la république put s'installer en France.

§4 - Le gouvernement du pays sous l'Assemblée Nationale

En attendant qu'- Devant l'embarras où elle se trouve, l'Assemblée olle statue sur n'est pas pressée de faire une Constitution; elle ne sait les institutions si elle va restaurer la monarchie de son rêve ou se lais définitives, le ser acculer à la république, En attendant, elle doit assurance le Gouver- la marche des affaires publiques.

nise le Gouver- Il faut qu'elle organise le Gouvernement du pays:

Il faut qu'elle organise le Gouvernement du pays; donc, pendant ces quelques années, il y a, sous la poussée

nement provi-

oire du pays our sa propre urée, suivant n type qui se approchera proressivement es institutions ofinitives.

des circonstances, une organisation du gouvernement pour la propre durée de l'Assemblée Nationale, et ce qui est intéressant, c'est que, peu à peu, et par des retouches successives, ce gouvernement, que l'Assemblée Nationale avait fait pour elle-même et pour sa propre durée, est devenu le gouvernement définitif de la France ...

On part donc de Mr Thiers"chef du pouvoir exécutif". On n'a pas encore donné un président à la République, parce qu'on ne veut pas avouer que l'on est en République. On n'est pas en monarchie, puisqu'il n'y a pas de monarque, mai s on ne veut pas dire qu'on est en république. Au bout d'un certain temps, pour être agréable à Mr Thiers, on lui donne ce titre de Président de la République Quand Mr Thiers est renversé, on nomme le Maréchal de Mac-Mahon Président de la République, d'abord pour un temps indéterminé, puis pour sept ans. L'Assemblée se propose d'organiser ce"septennat", renvoyant, après l'expiration de ce délai de grâce, la difficile question: République ou Monarchie. Mais, au lieu d'organiser ce gouvernement, nommé pour sept ans, l'Assemblée se trouve condammée par les circonstances à établir la République définitive qu'elle n'aimait pas, à la place de la Monarchie qu'el. le avait rêvée.

Dans cette histoire de I871 à I876, la théorie constitutionnelle ne joue à peu près aucun rôle, et cependant peu à peu, les institutions ainsi créées deviennent les institutions définitives de la France.

Il y a quatre dates de quatre actes fondamentaux de ces institutions provisoires:

I°-La résolution du I7 février 1871, nommant Mr Thiers chef du pouvoir exécutif de la République Françai. se;

2°-"Constitution Rivet"du 3I août 1871, qui nomme MrThiers Président de la République française;

3°-"Constitution de Broglie" ou loi du 13 mars 1873 qui organise les rapports de Mr. Thiers avec l'Assemblée.

4°-Loi du Septennat, ou loi du 20 novembre 1873, confiant le pouvoir exécutif pour sept ans au Maréchal de Mac-Mahon.

résolution du février 71.

s quatre ac-

s fondamen-

ux de la pé-

ode de : 871 à 1875.

L'Assemblée Nationale est arrivée à Bordeaux le 8 février. C'était le gouvernement de la Défense Nationale qui, jusque-là, était responsable de la direction des affaires publiques. Mais avec un homme comme Cambetta et les députés républicains de Paris, ce gouvernement ne présentait pour l'assemblée conservatrice aucune espèce de garanties et n'inspirait aucune sympathie. Il s'agit donc d'organiser le gouvernement. L'Assemblée n'est pas pressée d'exercer le pouvoir constituant, elle est divisée; elle a une tâche plus urgente: il faut conclure la paix. Il faut sauver ce qui peut encore être sauvé dans la

T2

France: il faut débarrasser le pays de l'invasion alleman de:enfin.il faut, si l'on peut, ramener la confiance dans le pays. C'est la tâche que s'assigne l'Assemblée Nations le.En attendant, elle nomme M. Thiers, chef du pouvoir exé. cutif de la République française, se réservant d'ail leurs de le révoquer quand il lui plairait à la date qu'elle choisirait. Ce titre de chef du pouvoir exécutif. qui mécontente M. Thiers, a pour but de bien marquer le caractère essentiellement provisoire de la République. Pourquoi M. Thiers est-il choisi? Mr Thiers était

Le choix de M. Thiers comme chef du pouvoir exécutif. Pourquoi il était indiqué: sé; 2°)Son attitude au Corps tournée européenne;4°)Son nalité

une très forte personnalité. Lorsqu'il s'est agi de nommer le chef du gouvernement, il allait partout répétant: "Je suis indiqué". Par quoi était-il indiqué? Il avait d'abord un passé extrêmement important (voir sa vie par M. Maurice Reclus). Petit Provençal, arrivant d'Aix-en-Provence, au début de la Restauration, tout à fait incon-I'Son long pas-nu.sans relations dans Paris. Mr Thiers. au bout d'un certain temps, est l'homme nécessaire de Paris. Sous la Monarchie de juillet, il est plusieurs fois Ministre; il s' législatif; 5°) la impose à Louis-Philippe, qui ne l'aime pas et lui préfère Guizot. Sous le Second Empire, il reste dans l'opposition et au moment où le Corps législatif, après la fameu éminente person- se dépêche falsifiée, que Bismarck avait fait partir d'-Ems.au milieu de l'enthousiasme incontestable de la pres que unanimité, vote la déclaration de guerre à l'Allemagne. Mr Thiers a le courage de s'y opposer et, alors que I'on croyait que l'on allait faire une promenade militai re, Mr Thiers, presque seul dans le Corps législatif, a le courage de dénoncer la folie de cette politique. Quand tout ce qu'il avait prévu n'est que trop arrivé, quand les désastres se sont produits, Mr Thiers accepte du gou vernement de la Défense Nationale une mission extrêmement douloureuse:il va faire le tour des gouvernements d'Europe pour leur demander leur concours. Nous avons 6té dans ces circonstances, absolument isolés, et l'Angleterre, cette fois-là encore, n'a pas compris. Elle n'a compris qu'au mois d'août 1914, encore un peu tard pour empêcher l'Allemagne de se lancer dans l'aventure. Bref. Mr Thiers avant prévu les malheurs, et ayant fait ensuite ce qui était possible pour les réparer, jouit d'u ne grande considération dans le pays, et il est nommé au élections à l'Assemblée Nationale dans vingt-six départ ments, et comme dans un grand nombre d'autres circonscriptions, où il n'avait pas été élu député, il avait obti mu tout de même un nombre considérable de suffrages, il réunit sur son nom environ deux millions de voix; il pou vait dire qu'il était "indiqué". En dépit de ses soixante-dix ans passés, Mr Thiers conservait une extraordinal re activité; il avait le goût du pouvoir, de l'action, l'al torité et s'attribuait une compétence universelle.

Ce n'était pas un orateur à grande phrases, suivant le type des orateurs pompeux de la Restauration; c'était

un crateur d'affaires, extrêmement précis, avec une parole très nette, nourrie de faits et de chiffres.

La constitution Rivet 1871)

Le 31 août 1871 est votée la constitution Rivet.Cet te loi désignée du nom du député qui l'avait proposée, (loi du 3I août confère à Mr Thiers le titre de président de la République. Mr Thiers a mené les négociations avec l'Allemagne, il a déjà commencé à faire renaître la confiance, on veut lui donner un témoignage officiel de reconnaissance On le nomme président de la République. Mais le préambule précise que c'est sans rien changer au fond des choses. Il reste bien entendu que l'on n'est pas en République. En second lieu, la loi décide que M. Thiers sera Président de la République pendant tout le temps que durera l'Assemblée; seulement, et c'est un troisième point, qui est un peu en contradiction avec le précédent, l'Assemblée pourra toujours le renvoyer. Avec le système de la résolution du I7 février, c'était une union temporaire:avec le système de la constitution du 3I août 1871, c'est un mariage, mais avec réserve expresse de la possibilité de divorce. Quatrièmement, les ministres de M. Thiers sont responsables devant l'Assemblée. Cette loi du 31 août 1871 est un document bizarre. Elle pourvoit à une situation donnée, parce qu'évidemment, si les Ministres sont responsables devant l'Assemblée; Mr Thiers n'aura plus la même autorité sur ses ministres, ils discuteront avec lui et lui diront: "mais nous sommes responsables de vant l'Assemblée, c'est à elle que nous devons obéir"Mais la responsabilité d'un homme comme Mr Thiers devait absorber fatalement celle des ministres.

La constitution "de Broglie" "loi chinoise" (du 3I août1873

Mr Thiers exercait un grand ascendant sur l'Assemblée et il en abusait. A tout instant, il montait à la Tribune et disait: "Voilà quelle est ma solution, si vous ne l'adoptez pas, je m'en vais". Il jouait perpétuellement de sa responsabilité et pour les moindres problèmes. Or, l'Assemblée était tenue à l'égard de Mr Thiers par un double sentiment. D'abord, elle éprouvait de la reconnaissance pour les services qu'il avait rendus; mais surtout elle savait quelle était l'autorité de Mr Thiers dans le pays et elle n'ignorait pas que si elle le renversait, elle serait jugée tràs sévèrement. Alors, chaque fois que M. Thiers montait à la Tribune, elle regimbait, mais finalement faisait ce qu'il voulait. Afin de retrouver son indépendance, elle décida d'éloigner Mr Thiers de ses délibérations: c'est le principal objet de la"Constitution de Broglis"

Elu dans près de trente départements, Mr Thiers n'avait pas voulu renoncer à son titre de député. Si on avait obligé Mr Thiers à choisir entre son titre de Président, qu'il tenait de l'Assemblée, et ce titre de

député, qu'il tenait de tant de suffrages du pays, il aurait choisi le titre de député. Il avait donc toujours, comme député, le droit de participer comme ses collègues, aux délibérations de l'Assemblée. Celle-ci supporte impatiemment cet état de choses, et c'est dans ces conditions qu'elle vote la loi du I3 mars 1873.

Voici quelles en sont les dispositions principales le Président n'entrera plus à l'Assemblée. Cependant, lorsqu'il voudra participer à un débat, il en informera l'Assemblée par un message, qui sera lu par. Te Président de l'Assemblée. L'effet de la lecture de ce message est de suspendre immédiatement la séance, qui est renvoyée à une date ultérieure pour"l'audition du Président". Et, dans cette seconde séance, il n'y aura que le discours du Président de la République; aussitôt après ce discours, cette seconde séance sera immédiatement levée. Mr Thiers qualifiait cetté procédure de cérémonial chinois". En effet, pour un homme qui a participé à des délibérations d'assemblées, ce monologue sans riposte, écouté en silence, était extrêmement désagréable. De plus, MThier moralement absent des débats, y était physiquement présen il y assistait dans une tribune et tout le monde le voyait.

Le Vingt-quatre Mai 1876, démission de Monsieur Thiers.

Divergences entre Thiers et l'Assemblée: a)le messagedu

I3 novembre 1872

b)l'élection de Barodet.

c)le"libérateur du territoire"

d)le ministàre modéré du 18 mai 1873.

Cette loi du I3 mars 1873 ne tarda pas à avoir son application. Mr Thiers, suivant la règle trop humaine, cessa de paraître l'homne providentiel, lorsque les circonstances dévinrent moins graves. Il y avait une jalousie de l'Assemblée à son égard. Ce malaise s'aggrava à l'occasion des circonstances suivantes:D'abord, le message duI3 novembre 1872. Dans ce message Mr Thiers invite l'Assemblée à constituer; il lui dit, en substance: "Faites une constitution, car clest pour la faire que vous êtes là". Et deuxièmement: "Faites une constitution dans le sens républicain". Mr Thiers était un ancien ministre de la Monarchie de Juillet, et un des familiers de Louis-Philippe Cependant, il ne trouvait pas trop mauvaise une République, dont il était le Président. D'autre part, il voyait le difficultés auxquelles se heurtait la Monarchie: "Vous êtes trois, disait-il, il n'y a qu'un trôme". (Le Comte de Chambord, le comte de Paris, et le Prince Napoléon). Il en concluait que la République est"le gouvernement qui nous divise le moins". L'Assemblée n'ayant pas renoncé à établir la Monarchie, ce message provoqua sa mauvaise humeur En second lieu, il y eut à Paris, au mois d'avril 1873, l'élection de Barodet. Deux candidats se trouvaient en présence: l'un, Mr de Rémusat, Ministre des Affaires Etrangères de Mr Thiers, homme di stingué et scutenu ouvertement par Mr Thiers. En face de lui, Barodet qui, comme la plupart des hommes politiques de Paris, arrivait de provir ce de Lyon, où il avait une situation, assez mal définie,

de courtier en vins. Le peuple parisien élit Barodet, d'où grande indignation dans l'Assemblée, parce que Ba rodet était radical, que Rémusat était un modéré. L'Assemblée rend Mr Thiers responsable de l'échec de Rémusat. On dit que Mr Thiers a des faiblesses à l'égard des radicaux, qu'il se tourne du côté des républicains. Le voilà puni, c'est Barodet qui est élu. (Sur tous ces point voir les mémoires du Duc de Broglie).

Troisième motif de discorde: c'était la jalousie de l'Assemblée à l'égard de Mr Thiers au sujet du titre de libérateur du territoire. Au mois d'avril 1873, se tenait à la Sorbonne, le Congrès des Sociétés Savantes. Jules Simon, ministre de l'Instruction Publique, prononça à ce Congrès un discours dans lequel il dit: Le libérateur du territoire, Messieurs, est un savant et un historien comme vous, c'est Mr Thiers. Alors, l'Assemblée Nationale pense: Le libérateur du territoire n'est pas Mr Thiers, c'est nous

Le quatrième motif d'irritation de l'Assemblée est la constitution d'un ministère modéré, le 18 mai 1873. Au lendemain de la résolution du 17 février 1871, Mr Thiers avait constitué os que nous appellerions aujourd'hui un "Ministère d'Union Sacrée". Il y avait appelé des hommes de toutes les nuances de la majorité, et notamment Mide Larcy, légitimiste. Lorsqu'il marche vers l'installation de la République, Mr Thiers estime qu'il ne faut plus un ministère ainsi bigarré, mais un ministère qui corresponde à son opinion actuelle, un ministère de répu blicains modérés, et c'est ainsi que le 18 mai 1873, il constitue un cabinet dans lequel entrent: Casimir Périer, Léon Say, Dufaure, Bérenger, de Rémusat, De Fourtou, Waddington, etc.. Ges homnes, s'ils vivaient encore, seraient des gens de droite. Mr de Fourtou sera le Ministre de l'Intérieur de Mr de Broglis, au moment de la réaction du seize mai.

Mr. Bérenger sera ministre dans le ministère du 18 mai 1873 et tombers le 24 mai, c'est-à-dire quelques jours après. Il n'aura donc été ministre que pendant quelques jours, mais ensuite il sera senateur inamovible et fera à ce titre une très longue carrière sous la Ré publique et se distinguera par l'élaboration de très nombreuses lois importantes de droit criminel, notamment la fameuse loi Bérenger, loi de sursis pour les délinquants primaires. Ce qui est certain, c'est qu'il n'y a plus de légitimistes dans le ministère et que l'on a fait un tout petit pas vers la gauche. L'Assemblée se soulève et l'attaque est menée par le Duc Albert de Broglie, fils de l'ancien ministre de Louis-Philippe, fils, par conséquent, d'un ancien collègue de Mr Thiers. Mr Thiers a fait sauter le Duc Albert sur ses genoux, quand celui-ci était enfant. Il est habitué à toujours

le considérer comme un enfant. Aussi, quand il le voit mener l'attaque contre lui, il entre dans une violente o lère, D'autant mieux que Mr Thiers, soit pour être agréable au fils d'un ancien collègue, soit avec le dessein machiavélique de se débarrasser d'une opposition, l'avai nommé ambassadeur à Londres; mais cela n'empêchait pas l Duc de Broglie de venir de temps en temps à Versailles combattre Mr Thiers. Le 23 mai, il mene l'attaque; il interpe le Mr Thiers sur la composition de ce ministère d 18 mai. Un ordre du jour est déposé par Mr Ernoul. Il est ainsi concu: "Considérant que la forme du gouver-"nement n'est pas en discussion, mais que des aujourd'hui "il importe de rassurer le pays, en faisant prévaloir dans "le gouvernement une politique résolument conservatrice, "regrette que les récentes modifications ministérielles "n'aient pas donné aux intérêts conservateurs la satisfac "tion nécessaire". Aussitot, conformément à la loi chinoise Mr Thiers informe le Président par un message qu'il désire intervenir. La séance est levée, renvoyée au lendemain matin pour"l'audition du Président de la République Mr Thiers fait son discours, dans lequel évidemment 11 fouaille un peu les illusions des monarchiteste, et l'ordre du jour de M. Ernoul est voté le soir même par 360 voix contre 344. Mr Thiers est blamé; il doit donner sa démission. Son échec est dû à ce fait que le groupe Target est allé ce jour-là du côté de la droite. M. Target recoit sa récompense, suivant une tradition trop bien éts blie du régime parlementaire; il est nommé ambassadeur en Hollande.

L'élection du maréchal de Mac-Mahon.

Le régime de l'ordre moral.

Le changement d'homme équivaut à un changement de régime. Le même jour à enze heures du soir (la gauche s'abs tenant en masse) le maréchal de Mac-Mahon est nommé Frésident de la République, en remplacement de Mr Thiers, par 390 voix contre I à M. Grévy.

Dans son message de remerciements, il déclara: "Nous "continuerons ensemble l'ocuvrs de la libération du terri "toire et du rétablissement de l'ordre moral dans notre "pays". Ces deux mots "l'ordre moral "vont servir à qualifier le régime inauguré par le maréchal de Mac-Mahon.

Il n'y a pas grand-chose de changé extérieurement dans les institutions du pays; il n'y a qu'un changement d'homme, mais de grande importance. Mr Thiers était souvent à la tribune de l'Assemblée. Il pesait sur l'Assemblée. Le Maréchal de Mac-Mahon n'y ira jamais, les grands chefs militaires n'aiment pas parler. Le Maréchal était incapable d'exprimer publi quement sa pensée, et lorsqu'il était obligé de parler, il lui arrivait de laisser échapper de ces mots malheureusement dostinés à devenir historiques. Avec un homme de ce caractère, on était sûr que le Président de la République n'abuserait pas de la tribune. Aussi l'habitude se prit et, lorsqu'on

écrira la Constitution, en fera un Président de la République qui ne pourra pas entrer à la Chambre. D'autre part, comme les militaires, il avait des principes généram très arrêtés; il était d'une honnêteté foncière, mais pour ce qui concernait la direction quotidienne des affaires il la laissait à ses ministres; de sorte que, peu à peu, se dégage cette règle que ce sont les ministres qui agissement que le Président de la République demeure irresponsable.

La fusion.

Grâce à l'élection du Maréchal, l'Assemblée a le temps de souffler. On profite des vacances parlementaires de cette année 1873, pournréaliser ce que l'on appelle"la fusion" des Orléanistes et des Légitimistes.Le 5 août 1873, le Comte de Paris se rend à Froshdorf chez son cousin le comte de Chambord. Le Comte de Chambord exige que soit d'abord défini un cérémonial extrêmement précis, auquel le Comte de Paris devra s'asservir. Il est entendu que le Comte de Paris prononcera certaines paroles et ne prononcera que ces paroles le comte de Faris arrive donc à Froshdorf, et, conformément au protocole ar reté déclare qu'il vient auprès du comte de Chambord comme auprès du chef de sa famille, en le reconnaissant comme le seul représentant légitime du trône de France. Ce qui avait facilité la fusion, c'est que le comte de Chambord n'avait pas d'enfant, qu'avec lui s'éteignait la branche aînée des Bourbons et que, par conséquent, lorsqu' il serait mort, ce serait le comte de Paris ou ses descendants, qui seraient les seuls représentants de la famille royale française. A ce moment, il n'y a plus qu'un représentant au trône de France; les royalistes exultent. Ils sont sûrs qu'ils vont avoir leur roi. Mais leurs espoirs se brisent contre l'intransigeance du Comte de Chambord. Intransigeance, qui se concrétise dans la question du drapeau.

La question du drapeau.

Le Comte de Chambord ne veut pas être appelé par l'Assemblée Nationale; il ne veut pas être"le roi légitime de la Révolution"; il ne veut pas revenir dans le char mérovingien de la démocratie; il ne veut pas le drapeau tricolore, mais le drapeau blanc. Or, le drapeau tricolore avait été le drapeau de la Révolution, de l'Empire de la Monarchie de Juillet, du Second Empire, et parce que le drapeau tricolore avait été glorieusement malheureux dans la guerre de 1870 1871 c'était une question sentimentale pour le pays de lui rester attaché. Le Comte de Chambord veut le drapeau blanc, le drapeau de la Monarchie ancienne, le drapeau de la Restauration . Mr. Chesnelong, député des Basses-Pyrénées, va à Froshdorf, essaye de négocier. Il se heurte à une intransigeance insurmontable, C'est dans ces conditions que\_l'Assemblée se fatigue et dit:"Il nous faut faire

« Les Cours de Droit »
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répatitions Ecritas et Orales

quelque chose, nous ne pouvons pas faire la Monarchie, alors nous allons faire la République" Le Drapeau, pour le Comte de Chambord, c'était un symbole: le symbole de toute la politique qu'il voulait faire et dont la France ne voulait plus.

Loi sur le Septennat (20 novembre 1873)

Lorsque le Maréchal de Mac-Mahon arrive au pouvoir les choses sont tout à fait changées, en ce sens que le maréchal de Mac-Mahon n'a aucunement le goût de l'autorité civile: il n'entend pas grand-chose aux affaires du gouvernement, et, une fois mises de côté les affaires de l'armée, la nomination des chefs militaires, à laquell : il attache une grande importance, (c'est là-dessus qu'il donnera sa démission), la direction des affaires du pays et de la politique étrangère, toute la vie quotidienne du gouvernement lui reste à peu près indifférente. C'est dans ces conditions que l'Assemblée Nationale peut s'accorder un repos de sept ans. C'est l'objet de la loi du 20 novembre 1873. Les espérances royalistes ayant été décues par l'intransigeance du Comte de Chambord, l'Assem blée ne sait à quoi se décider. Elle veut ainsi laisser aux évènements le temps de se produire. Si le Comte de Chambord disparaissait, toutes choses seraient arrangées.

Alors, comme l'Assemblée Nationale a la chance excep tionnelle d'avoir à la tête de la République un homme qui n'est pas encombrant, un homme qui laisse faire, elle décla re que pendant sept ans le Maréchal de Mac-Mahon, va être Président de la République. C'est ce que l'on appelle le "Septennat".

Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, Duc de Magenta; à partir de la pro mulgation de la présente loi, ce pouvoir continuera, avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles, jusqu'aux modifications qui pourront y être apportées par les lois constitutionnelles. Et l'articl 2"Dans les trois jours, qui suivront la promulgation de la "présente loi, une commission de trente membres sera nommée "en séance publique et au scrutin de liste pour l'examen "des lois constitutionnelles"

Il faut noter les divers caractères de cette loi. D'abord.cette durée de sept ans.c'est la durée pour laquelle est aujourd'hui élu le Président de la République, Cette règle de sept ans passera dans les lois définitives de 1875. Pourquoi sept ans? Parce qu'on se disait: Sept ans, cela suffit pour que le comte de Chambord réfléchisse ou meure. Sept ans, disent les Bonapartistes, cela suffit pour que le Prince impérial arrive à sa majorité; et enfin mourir; au prin- le Maréchal de Mac-Mahon a indiqué que cette durée de sep ans est en rapport avec les forces qu'il peut encore cons sacrer au service du pays. Voilà comment nous avons choisi pour le Président de la République cette durée de sept ans, que l'on ne trouvait en 1875, dans aucune autre consti

Le caractère de la loi sur le septennat. Sept ans: pour permettre à Cham bord de réfléchir ou de ce impérial d'atteindre sa majorité; c'est la limite des fores de Mac-Mahon.

La loi sur le

est constitutionnelle.

Septennat.

tution républicaine.

Cette loi est u e loi constitutionnelle. C'est là quelque chose de tout à fait remarquable.Lorsqu'il s'agissait de la loi précédente dite Constitution de Brogliepl'Assemblée Nationale avait dit: "l'Assemblée réservant l'intégrité du pouvoir constituant qui lui appartient", c'est- à dire qu'elle faisait une loi ordinai » non pas une loi constitutionnelle. Mais, s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, la chose est extrêmement grave. parce que lorsque l'Assemblée l'a votée, elle a épuisé son pouvoir constituant et elle même ne peut plus y revenir.Par-conséquent, l'Assemblée se trouve dans une situation très ourieussielle a nommé le Maréchal de Mac-Mahon pour sept ans.et pour sept ans le Maréchal de Mac-Mahon est à la tête des affaires publiques; l'Assemblée Nationale elle-même, qui se proclamait souveraine, ne peut plus le révoquer. Elle avait en face d'elle un personnage sur lequel elle était sans pouvoir. Elle croyait avoir placé ce Maréchal, suivant une expression que l'on employait alors, "comme une sentinelle devant le trône pour le conserver au Comte de Chambord" Elle se trompait un peu sur son caractère. Il était, en effet, royaliste, légiti. miste et partisan du Comte de Chambord, mais c'était avant tout un soldat loyal: On 1'a fait Président de ! la République, et quand le Comte de Chambord viendra àVersailles, en grand secret, pour s'installer sur le trône, et qu'il fera dire au Maréchal de Mac-Mahon qu'il est là celui-ci lui fora répondre qu'il s'en aille tout de suite: "Quant à moi, je ne le recevrai pas "C

On s'appriroise avec la République.

On voit comment toutes ces hésitations font que l'on s'apprivoise avec la République. Chaque fois qu'à Bordeaux, on prononçait le mot de République , de tous les bancs de la majorité ne s'élevait qu'un cri: "provisoire, provisoire" Nous avons évidemment la République, parce que nous n'avons pas encore de roi mais la République n'est pas le gouvernement régulier du pays. Voilà le sens de la Révolution du 17 février 1871. Et, lors que la Constitution Rivet crée le titre de Président de la République", c'est un pas de plus vers la République. On n'a rien changé au fond des choses, mais on en a changé à l'extérieur. Puis vient la Constitution de Broglie, qui organise les pouvoirs du Président de la République; enfin. voilà la Monarchie, qui est aujournée au moins à sept ans;on s'habitue ainsi peu à peu à l'idée de la République.

Le Septennat est sorti de l'intransigeance du Comte de Chambord; si le Comte de Chambord l'avait voulu. il montait sur le Trône, et l'Assemblée Nationale ne votait pas le Septennat. Le Septennat est sorti de l'intransigeance du comte de Chambord et la République est

Source : BIU Cujas

s Septennat

st-il per-

onnel ou im-

ersonnel?

l'article 2 dels loi du 20 novembre.

sortie du Septennat. En effet, la question se pose des la lendemain de la loi du 20 novembre 1873, de savoir si on se trouve en présence d'un septennat personnel, d'un septennat impersonnel et quel est le caractère de ces lois constitutionnelles dont il est fait mention dans

Septennat personnel. Cela veut dire que la durée de sept ans n'est faite que pour le Maréchal de Mac-Mahon, et que si le maréchal de Mac-Mahon vient à mourir dans cet espace de sept ans, on pourra faire signe au comte de Chambord pour qu'il remonte sur le trône avec son dra peau blanc ou le drapeau tricolore. Naturellement, les gens d'extrême-droite sont pour le septennat personnel: Si le Maréchal meurt, il n'y a plus rien de fait, la loi d 20 novembre 1873 tombe.

La seconde thèse est celle du septennat impersonnel.D'après elle, la République ayant été faite pour sept ans. si le maréchal de Mac-Mahon meurt dans cet espace de sept ans, il faudra qu'on lui donne un successeur pour achever ce qui reste à faire des sept ans.

Comment on arrivera à la Constitue tion de la Républi que.

La première Commission des Trente Elle ne commembres de la gauche.

Peu à peu, on oubliera que l'on a fait une constitution, soit pour le maréchal de Mac-Mahon avec le septen nat personnel, soit une République de sept ans avec lesep tennat impersonnel, et on arrivera à faire la constitution de la République. L'article 2 de la loi du 20 novembre 1873 porte: "Il sera nommé une commission de 30 membres" C'est ce que l'on appelle: la Commission des Trente Cette commission des Trente fut élue par l'Assemblée Nationale elle-même, en séance publique, avec beaucoup de difficultés: il fallut huit séances et dix tours prend que cinq de scrutin pour arriver à la constituer, les membres devant être élus à la majorité absolue. Cette Commission nomme le Président Batbie, député du Gers. Professeur à la Faculté de Droit de Paris, et elle se met au travail sans aucune espèce d'ardeur; elle demande surtout qu'on lui présente des travaux théoriques; on dirait qu'elle veut, avant de faire une constitution, apprendre le Droit Constitutionnel. Elle avait, dans son sein, des hommes capables de lui faire des leçons, c'étaient notamment: Laboulaye, Professeur au Collège de France, Waddington, Lefèvre-Pontalis. Laboulaye lui présente un rapport sur la constitution américaine. Mr Waddington présente un travail sur la législation constitutionnelle comparée. Quant à M. Lefèvre-Pontalis, il présente un exposé sur l'institution d'une seconde Chambre. Il étable le Sénat américain, la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, les Chambres hautes en Allemagne, en Autri che, partout où il pouvatt en exister, le Sénat italien. etc Puis, il ne conclut pas, c'est un expesé théorique.

Le 18 mars 1874, Gambetta interpelle le Gouvernement

Le I8 mars

T874. Incertitude e l'Assemblée sur la forme du Gouvernement. Interpellation de Gambetta close par l'ordre du jour pur et simple.

Le projet du Duc de Broglie sur la Chambre Haute.

Le 23 juillet que est encore repoussée. Rejet de l'amendement Casimir Périer.

sur le caractère des lois constitutionnelles que l'on va faire.Le septemmat est-il personnel ou impersonnel?Le duc de Broglie, bien au courant de la tradition parlementaire qui existait alors et qui n'a pas encore été abandonnée, sait répondre sans rien dire. Le septennat est-il persont nel ou impersonnel?Personne n'en sait rien, vous le demanderez à d'autres. Et, là-dessus, l'Assemblée Nationale clôt l'interpellation par l'ordre du jour pur et simple, qui ne dit rien et ne veut rien dire. Au mois de mars 1874. quelques mois avant la constitution, on ne sait pas du tout où l'on en est.

Le 15 mai 1874, le Duc de Broglie dépose son projet sur la Chambre Haute. Il l'appelle "Grand Conseil", parce qu'il ne veut pas parler de Sénat, cette dernière expression rappelant l'Empire, le premier et le second. Il ne veut pas parler de Chambre des Pairs; ce mot indiquerait la Monarchie. Or, l'on ne sait pas encore si l'on va faire la Monarchie ou la République Enfin, il appelle cette Chambre "Grand Conseil", expression nouvelle dans la langue politique. Ce projet tend à faire élire la seconde Chambre par les notabilités départementales: grands chefs militaires, grands foretionnaires, hommes riches, présidents de Chambres de Commerce, présidents de tribunal etc ... Alors, quand on présente ce projet à Mr Thiers, il dit: "Mais c'est la liste des invitations au bal de la Préfecture".

Le 23 Juillet 1874, rejet de la proposition Casi-1874 la Républi- mir Périer. Mr Casimir Périer opposait au Septennat, ce que l'on appelait alors aussi le "ventavonat", parce que le partisan le plus important de ce septennat était M. de Ventavon, la république impersonnelle. Il dépose une proposition ainsi conque: "L'Assemblée Nationale voulant "mettre un terme aux inquiétudes du pays, adopte la résolu "tion suivante: La commission des lois constitutionnelles "prendra pour base de ses travaux sur l'organisation et "la transmission des pouvoirs publics:1°)l'article Ier de "projet de loi déposé le 19 mai 1873, ainsi conçu: "Le gouvernement de la République Française se compose de "deux chambres et d'un Président, chef du Pouvoir exécutif" La proposition de Casimir Périer est très simple:deux Chambres, un Président de la République. C'est en somme dans ses grandes lignes, le régime actuel. Le 15 juin, l'Assemblée Nationale avait voté"l'urgence" de la propo. sition Casimir Périer, à la majorité très faible de quatre voix grâce au concours précaire du groupe Target. Ce vote de l'urgence avait été cependant regardé comme un succès pour la république. Mais lorsque l'Assemblée est appelée à statuer sur le fond, elle rejette la proposition par 363 voix contre 340. Le 23 juillet 1874, 1º As200

semblée ne veut pas la République.

Le débat sur les lois constitutionnelles.

Le 28 janvier 1875 nouveau vote contre la république, rejet de l'amendement Laboulaye.

La Répuolique, enfin votée à une voix, Vote de l'amendement Wallon (30 janv.1875) L'Assemblée se sépare, jusqu'au 30 novembre 1874 et c'est le 21 janvier 1875 que commence le grand débat d'où devaient sortir les lois constitutionnelles. Mais, officiellement, il ne s'agit encore que de lois personnelles; il s'agit d'organiser les pouvoirs du maréchal. Le rapporteur, Mr de Ventavon, insiste sur le caractère essentiellement provisoire de l'oeuvre à accomplir: "Ce n'est "pas à vrai dire, une constitution que j'ai l'honneur de "de vous apporter, ce nom ne convient pas à des institutions enfantées pour un avenir limité. Il s'agit seulement d'organiser des pouvoirs temporaires, les pouvoirs "d'un homme. Le nom de lois constitutionnelles manque d'exectitude et passionne mal à propos l'opinion publique

Le 28 janvier I875, l'Assemblée se trouve en présence d'un amendement Laboulaye, ainsi conçu: "Le Gouverne "ment de la république se compose de deux Chambres et "d'un Président". C'est toujours la proposition Casimir Périer Mr Laboulaye soutient son amendement, qui est reje té, le 29 janvier I875 par 359 voix contre 336, au milieu d'une grande émotion. Il y avait à l'extrême gauche ceux que l'on appelait les hommes de bronze, les purs entre les purs, ceux qui ne voulaient pas d'une république sortie d'une Assemblée de ruraux, des gens qui s'abstenaient ou qui votaient contre tout; ce jour-là, afin d'avoir le mot de "république", Edgar Quinet, Mongeot, Louis Blanc. et Marcou, les hommes de bronze, montent à la Tribune avec les allures de faire un grand sacrifice à leurs convictions, votent pour la République, et cependant, la République est encore rejetée. Voilà où nous en sommes fin janvier 1876.

C'est dans ces conditions que M. Wallon, que l'on ap pelle pour ce motif"le père de la constitution"dépose son fameux amendement, ainsi conçu: "Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des Députés, réunis en As semblée Nationale". Il ne s'agit plus du Maréchal de Mac-Mahon, il s'agit de poser une règle définitive in abstracto, qui suppose la république; M. de Ventavon voulait organiser le pouvoir du maréchal; M. Wallon organise la transmission des pouvoirs du Maréchal de Mac-Mahon. Par conséquent, il crée des institutions définitives. C'est, en somme, identiquement l'amendement de Laboulaye, qui avait été repoussé la veille. C'était la reproduction à peu près identique de la proposition Casimir Périer. Lorsque M. Wallon monte à la Tribune pour soutenir son amendement, on n'y fait guère attention; on avait voté la veille, on avait repoussé l'amendement Laboulaye. Le bruit des conversations œuvre la voix, d'ail. leurs faible, de l'orateur. Avec des gestes courts, il hési tait, il s'excusait: "Meis, voyons, vous allez me dire, vous

"faites la République; non, je ne fais pas la République, je "prends les choses telles qu'elles sont". Et puis, en somme il avait un argument extrêmement intéressant pour lui qu'on a salué dans la suite comme le père de la république, lorsqu'il était sénateur inamovible, Président du Sénat. A ce mois de février I875, comment soutient-il la République? Il dit, en substance: "Votez pour la République" à l'oeuvre, elle échouera peut-être et vous pourrez éta-"blir la Monarchie".

Le vote a lieu le 30 janvier I875 et au milieu d'une émotion que l'on devine. Buffet, qui présidait alors l'Assemblée, proclame l'amendement Wallon adopté par 353 voix contre 352. C'est ainsi que la République fut faite à une voix de majorité. Ce qu'il y a d'ironique dans le sort des choses, c'est que les Monarchistes avaient dit: "Nous ferons la Monarchie, seraitèce à une voix de majorité" Et c'est la République, qui a été faite à une voix de majorité.

Comment était-on arrivé du jour au lendemain à ce changement de majorité? Cela vient du déplacement d'un groupe, le groupe Target, qui avait voté contre Mr Thiersau 24 mai 1873 avec la majorité conservatrice. Ce groupe Target était un groupe du centre, et, comme l'a dit dans la suite Mr. Clémenceau, "c'était un parti sans nom" (Discours du II juin 1881)

Quoi qu'il en soit, 26 membres du Centre droit ont voté l'amendement Wallon, et, parmi eux, on trouve des noms assez surprenants, notamment celui du Comte d'Hausson - ville, monarchiste déclaré.

Après le vote de l'amendement Wallon, les choses vont se précipiter. Deux jours après ce vote, majorité considérable, 425 voix contre 243 sur l'ensemble, on se rallie à ce qui existe. Alors, parmi ceux qui abandonnent tout d'un coup leurs prétentions et votent l'amendement, il y a encore des noms remarquables: Le Prince de Joinvil le, fils de Louis-Philippe, oncle du Comte de Paris, futur roi, le Duc d'Audiffret-Pasquier, le duc Decases, le Duc de Broglie. C'est ce qui fait dire à Clémenceau. dans ce même discours du Ier juin I88I: "Les véritables au-"teurs de la constitution de I875, ceux qui ont décidé "de la majorité, ce sont des monarchistes, ce sont des "hommes comme M. de Ségur, M. d'Haussonville, M. Adrien Léon, "et d'autres, que je pourrais nommer. Ils se sont appli-"qués à faire une constitution d'un fonctionnement impos-"sible, des institutions monarchistes dans une constitution "républicaine; elle n'est pas une constitution, c'est une "machine de guerre contre la République"

La République étant ainsi adoptée dans son principe, il s'agit de l'organiser dans ses détails.

L'Assemblée se met au travail sans hâte et sans enthousiasme.

Elaboration silenciouse des premières lois constitutionnelles au lendemain de l'amendement Wallon.

La seconde commission des Trente.
La loi du I6 Juillet et les deux lois organiques.

La constitution de
1875 est
l'oeuvre des
monarchistes résignés,et,à
raison de
ses tares
monarchistes;n'est
acceptée
qu'avec tristesse par les

républicains.

Ilaserait à peu près inutile d'aller chercher dans les travaux préparatoires de l'Assemblée Naticnale le commentaire de nos lois constitutionnelles. Chaque fois que quelqu'un veut exposer ses idées sur un 
article qu'on va voter, un cri s'élève: "Sans phrases!
Sans phrases!Nous faisons la République, mais nous n'avons aucun goût pour elle .C'est à peu près tout: c'êst 
ainsi qu'on arrive à voter la loi du 25 février 1875 
sur l'organisation des pouvoirs publics, la loi du 24 
février 1875 sur l'organisation du Sénat.

Lorsque l'Assemblée a fait cet effort, elle se dé# tourne quelque temps de son oeuvre constitutionnelle. Jamais on ne vit constituante procéder de cette facon. L'As semblée Nationale semble ne pouvoir se décisarà s'en aller et à établir la République. De février à mai 1875 aucun acte constitutionnel n'est voté. Au mois de mai, le Duc de Broglie avait proposé que les lois constitutionnelles ne fussent pas renvoyées à la Commission, que l'Assemblée votât directement sur les projets du Gouvernement. Mais on fit remarquer que la loi constitutionnelle, sur le Septennat, dans l'art. 2, di sait que les lois constitutionnelles doivent être envoyées à une commission de trente membres. C'est dans ces conditions que au mois de mai 1875, est nommée une seconde commission des Trente, qui est présidée par M. de Lavergne. Cette seconde Commission prépare la loi du I6 Juillet I875 sur les rapports des pouvoirs publics.et les deux lois organiques du 2 août sur l'élection des sénateurs et du 30 novembre sur l'élection des députés.

Ce qui ressort de cette histoire, c'est que, contrairement à ce qui avait eu lieu jusque là, notre constitution n'est pas l'oeuvre d'un parti victorieux:elle n'est pas l'oeuvre des républicains; elle est l'oeuvre des monarchistes. D'autre part, les républicains ouxmêmes l'acceptent sans aucun enthousiasme, parce qu'elle ne correspond pas à leur conception traditionnelle de la République. Gambetta disait: "Nous avons tout donné, nous avons tout abandonné". Et M. Pelletan relatait, le 5 novembre 1909, à la Chambre: "J'ai vu établir dans l'Assemblée Nationale les grands traits de l'organisation "constitutionnelle sous laquelle nous vivons encore; je "sens revivre en moi les angoisses que nous avons traver-"sées dans ces grands corridors blancs de Versailles; je "me rappelle ces jours pathétiques, je me rappelle et je "vois encore comment on a fait la République, à une voix" Il explique: "Nous avions en face de nous des monarchis-"tes qui étaient obligés par la force des choses à renon-"cer au régime de leur choix; c'est alors qu'ils nous of"frent une constitution républicaine faite sur un plan "monarchique". Mais alors les républicains disent : "Prenons le mot de République, prenons la chose, prenons "l'espèce de petite flamme républicaine qu'il y a là. "et puis nous la ferons grandir." Par conséquent, l'oeu vre est née dans la tristesse des monarchistes et la résignation des républicains.

Lorsque la constitution fut promulguée, elle était un enfant non désiré, mal venu, que tout le monde croyait non viable. Il n'y eut aucune espèce de solennité ni de réjouissance publique; l'enthousiasme des peuples n'est pas une condition de la vitalité des constitutions. Celle qui fut promulguée au milieu de la plus imposante solennité fut celle du 24 Juin 1793: elle ne fut jamais mise en vigueur. Au contraire, la constitution de 1875, promulguée dans cette grisaille. est celle, de toutes, qui a le plus duré.

Comment se présente-t-elle extérieurement?

Il y a d'abord trois lois constitutionnelles : I°) - Loi du 24 Février 1875 sur l'organisation du Sénat;

2°) - Loi du 25 Février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics;

3°) - Loi du I6 Juillet 1875 sur les rapports

des pouvoirs publics.

Ces trois lois sont à proprement parler "constitutionnelles"; elles ne peuvent être modifiées que suivant la procédure particulière à la révision constitutionnelle.

Il y a ensuite deux lois dites "organiques": I°) - La loi du 2 Août 1875 sur l'élection des sénateurs.

2°) - La loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés. On qualifie ces deux dernières lois d'organiques, mais ce titre ne leur donne aucune force particulière; ce sont des lois ordinaires, qui peuvent être modifiées d'après la procédure ordinaire de la législation.

Nous n'avons pas un Code constitutionnel; nous n'avons pas un texte unique, qui serait numéroté depuis le premier numéro jusqu'au dernier, et dont les matières seraient réparties d'une manière méthodique; nous avons des lois constitutionnelles, qui ont été votées au jour le jour, et desquelles l'Assemblée s'est détournée aussitôt après les avoir votées. Le Constituante de 1789, elle aussi, avait voté tout d'abord des textes constitutionnels séparés sur des matières diverses; mais ce que ne fit pas l'Assemblée Nationale de 1871, lorsque la Constituante eut par-

Les lois constitutionnelles de 1875.

Les lois organiques. La mise en vigueur de la constitution de 1875. couru ainsi l'ensemble du domaine constitutionnel, elle chargea un Comité de révision de reprendre tous ces tentes épars, de les coordonner, et de les fondre dans un document unique, qui est devenu la Constitution du 3 Septembre I79I. Ainsi, la Déclaration des Droits, voti le 26 Août I789, devient le péristyle majestueux de ce monument. L'Assemblée Nationale de I87I laisse, au contraire, à son oeuvre son désordre apparent. C'est, a di M. Hanotaux, "une constitution pédestre."

Restait à la mettre en vigueur. Ce fut l'objet de la loi du 30 Décembre 1875. L'Assemblée Nationale convoque les électeurs sénatoriaux pour le 30 Janvier 1876, fixe au 20 Février 1876 les élections législative et au 6 Mars 1876 la réunion des nouvelles Chambres, et par conséquent, la dissolution de l'Assemblée Nationale C'est le 8 Mars 1876 que les Chambres ont commencé à fonctionner. Le Sénat reste dans la salle de l'Assemblé Nationale, qui était le Théâtre de Louis XV, et la Chambre des députés s'installe dans une autre salle, qui sert aujourd' hui aux réunions du Congrès, pour l'élection du Président de la République, et de l'Assemblée Nationale, pour les révisions de la Constitution.

Entre le 8 et le 21 Décembre 1875, l'Assemblée Nationale avait procédé à l'élection des 75 sénateurs, inamovibles. Le Sénat de 1875 comprenait 300 membres (il y en a aujourd'hui 314, en raison du retour de l'At sace et de la Lorraine); 225 devaient être élus dans le départements pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans, 75 membres qualifiés d'inamovibles étaient élus pour toute leur vie. Quand un siège inamo vible devenait vacant, c'était le Sénat lui-même, qui devait désigner le successeur du sénateur inamovible décédé. Seulement, l'Assemblée Nationale s'était réser vé de désigner les 75 premiers inamovibles. Elle tens le raisonnement, que tiennent les assemblées expirante Toute assemblée a la conviction qu'elle détient la vér té politique et elle prétend que ses doctrines soient cellesdes assemblées qui lui succèderont. Mais ce n'es pas seulement dans les idées que les assemblées expira tes prétendent survivre; c'est aussi dans le personnel Il y à une préoccupation peut-être égoiste, que masquent les prétextes doctrinaux.

A l'exception de la Constituante de 1789, toutes les Constituantes ont fourni le personnel des assemblées qu'elles créaient. Le comble de cette préoccupation a été atteint par le Décret des Deux-Tie par lequel la Convention décida que les Assemblées qu'elle créait (Cinq cents, Anciens) devraient obligatoirement contenir pour les deux tiers des membres son tants de la Convention. Ainsi, l'Assemblée Nationale d' 1871 s'était proposé que sa majorité monarchiste et co servatrice se perpétuerait tout au moins dans les sci-

xante-quinze sénateurs, qu'elle allait élire pour toute leur vie, et que la Constitution serait appliquée dans l'esprit où elle avait été votée. En fait, la majorite orléaniste échoua, au moins partiellement, dans ses des seins. Par l'effet de ses dissensions et par les manoeu vres habiles de la minorité, il y eut parmi les soixante-quinze premiers inamovibles cinquante républicains (très modérés), une vingtaine de légitimistes et un seul orléaniste : le duc d'Audiffret-Pasquier. Gambetta fit entente avec les légitimistes. Encore une fois, l'Assemblée Nationale s'était laissé jouer. M. de Falloux la juge très sévèrement dans ses "Memoires d'un royaliste".

Section II

LES REVISIONS SUBIES PAR LES LOIS

CONSTITUTIONNELLES DE 1875.

Assemblée tionale ait prévu e la Constution rait révie et faciment.

Pour achever l'histoire extérieure de la constitution de 1875, il faut parler des révisions qu'elle a subies. Une des conditions du ralliement du centre droit et des républicains à la constitution, c'était qu'elle fût très facilement révisable. Les monarchistes voulaient qu'on pût la changer très façilement, de facon à ce que l'on pût, à la première occasion, appeler à la tête de l'Etat, soit le représentant de la branche aînée, soit le représentant de la branche cadette des Bourbons; c'est pourquoi on avait fait un fauteuil présidentiel facile à transformer en trône. Quant aux républicains, ils s'inclinent provisoirement, prenant le mot de "République", mais se réservant de "faire la chose". En effet, l'Assemblée Nationale a pris les dispositions nécessaires pour que la Constitution fût très facilement révisée.

Les conditions de la révision sont simples; il faut tout d'abord que chaque Chambre, de son côté, émet te un "voeu de révision". L'effet de ce voeu de révision, voté séparément par chaque Chambre, est que, spontanément, l'Assemblée Nationale est convoquée à Versailles. Cette Assemblée Nationale est simplement la réunion de la Chambre des députés et du Sénat. Par conséquent, il est aussi facile de réviser la constitution que de modifier une loi. Lorsqu'il s'agit de modifier une loi, il faut l'accord entre la Chambre des Députés et le Sénat, et lorsqu'il s'agit de réviser la Constitution, une fois qu'on a réussi à entraîner le Sénat à Versailles, le Sénat ne peut plus rien faire, puisque

les députés sont 600 et les sénateurs 300; le Sénat est écrasé. Il n'est même pas besoin de consulter les électeurs. On peut modifier la Constitution, alors même qu'au cours de la campagne électorale précédente, il n'y a eu aucune allusion à la révision de la Constituti on. Tout cela se fait hors du peuple et loin du peuple. C'est dans ces conditions que la Constitution a été révisée trois fois.

I - La révision de 1879 sur le siège des pouvoirs publics.

Siège des pouvoirs publics. La question de la capitale.

Où doit être la capitale d'un pays? Il y a des capitales artificielles, c'est le cas de Washington. Les Etats-Unis d'Amérique sont un Etat fédéral; si on donne la capitale à un des Etats particuliers, qui composent l'Union, cet Etat, ainsi favorisé, va aspirer à la prédominance. Il prétendra être le chef des autres Etats, et ainsi sera détruit le principe de l'égalité des Etats membres. C'est dans ces conditions que les Etats-Unis d'Amérique ont fait une capitale en dehors de tous les Etats, dans un "district fédéral", qui appartient en propre à la Confédération, et dans ce district c'est le Président des Etats-Unis et le Congrès des Etats-Unis, qui sont les souverains maîtres, A Washington, il n'y a pas de conseil municipal; lorsqu'il s'agit d'aménager la voirie ou l'éclairage publics, c'est le Congrès des Etats-Unis, c'est-à-dire la Chambre et le Sénat qui votent les crédits nécessaires, décident le percement de rues ou la construction de nouvelles avenues.

C'est ce que vient de faire aussi la Confédération australienne. Elle crée une capitale artificielle à Canberra pour mettre fin à la lutte des Etats particuliers pour la prédominance. Sur un plateau désert, on a tracé des rues sur le sol nu et construit un magnifique palais législatif, le palais du gouverneur et

un hôtel; la population viendra ensuite.

Une autre capitale artificielle c'est Angora, capitale de la République turque. Le Gouvernement a estimé que maintenir la capitale de la République turque à Constantinople, était exposer la Turquie à rester dans l'ornière des traditions de l'Empire turc, et on a décidé que l'on transporterait la capitale à Angora c'est-à-dire au coeur de l'Asie-Mineure, à l'extrémité d'une ligne de chemin de fer, dans un pays très difficile à atteindre. Là, dans un village insignifiant, on a bâti un palais legislatif, des ministères, un grand hôtel; on s'occupe maintenant de créer des lacs, des arbres, des routes, une banlieue, des

Paris, capitale historiquement imposée, mais haīe des conservateurs.

Versailles capitale constitutionnelle. maisons de campagne, etc... Tout cela afin de créer un symbolisme du nouveau nationalisme turc.

Pour la France, PARIS s'impose, Toutes les lignes de chemin de fer aboutissent à Paris: tout part de Paris; c'est à Paris qu'il y a la Bourse, la Banque, les Ministères, le grand commerce, les théâtres, les musées, etc... Cependant, l'Assemblée Nationale était très loin d'être unanime sur le choix de Paris comme capitale, et ce qui provoquait ces hésitations, c'est que toutes les révolutions sont parties de Paris. Elle ne voulait pas mettre les pouvoirs publics au milieu du centre de l'agitation parisienne. Ces preoccupations donneront lieu, au mois de Septembre 1871, à un débat très intéressant. D'ailleurs, il y en avait eu un à Bordeaux sur le point de savoir où l'on allait transporter l'Assemblée. Des députés proposèrent de transpor ter la capitale à Bourges. La Commission compétente avait proposé Orléans. On se décida pour Versailles. Mais plusieurs députés trouvaient Versailles encore beaucoup trop près de la foule parisienne.

Il y a une autre considération, c'est que Paris est trop près de la frontière et qu'il n'en est séparé par aucune défense naturelle sérieuse. De sorte que Paris a, de tout temps, constitué un appât formidable pour les ennemis, qui se disent : "Dans quelques jours de marche forcée, nous allons arriver à Paris, et lorsque nous tiendrons Paris nous tiendrons la France". Paris a, en effet, entendu le canon de ISI4, ISI5, IS70 et 19I4. Il est évident que Paris est, à ce point de vue, trop près de la frontière. Cependant, le choix n'existe pas en France et Paris s'impose comme capitale

L'Assemblée Nationale, à Bordeaux, avait décidé de se transporter à Versailles. Bien plus, elle conservait contre le peuple parisien une telle animosité, accrue par le désordre et l'anarchie de la Commune, qu'el le avait décidé que le siège définitif des pouvoirs publics serait à Versailles et qu'elle avait fait de cette règle une disposition constitutionnelle.

De 1781 à 1879, les bureaux des ministères étaient à Paris, la plupart des députés habitaient Paris. A la gare Saint-Lazare, des trains étaient exclusivement réservés aux perlementaires. C'était très incommode pour les ministres, qui étaient obligés de faire la navette entre Versailles, où ils avaient à répondre devant l'Assemblée, et Paris, où ils avaient leurs bureaux, et c'était très incommode pour les députés. Cependant, il fallait colorer ce retour des pouvoirs publics à Paris d'un motif noble, d'un prétexte patriotique. On décida qu'il fallait marquer la réconciliation des pouvoirs publics avec le peuple de Paris. Les souvenirs de la Commune, en 1879, commençaient à s'effacer. Bien plus : des amnisties avaient été votées pour

ceux qui avaient pris part à l'insurrection de la Commune. Pour couronner cette réconciliation, on décide que les pouvoirs publics vont donner au peuple de Paris une preuve de confiance, qu'ils vont venir s'installer au milieu de lui. C'est ce qui s'est fait en 1879. La réforme a été opérée en deux stades : I°) La déconstitutionnalisation de la disposition constitutionnelle: 2°) La disposition positive remplaçant le texte déconstitutionnalisé.

La deconstitutionnalisation.

Comme il est incommode d'aller à Versailles et d'y prolonger son séjour, quand on n'y est pas installé, il faut que l'Assemblée Nationale dure le moins longtemps possible. On va donc à Versailles et on déclare que tel et tel article de la constitution n'ent plus le caractère constitutionnel : on "déconstitutionnalise" les dispositions que l'on entend modifier. La loi constitutionnelle du 19 Juin 1879, votée à Versailles par l'Assemblée Nationale (réunion de la Chambre des députés et du Sénat), a donc déconstitutionnalisé la disposition des lois constitutionnelles, qui fixait à Versailles le siège des pouvoirs publics. Dès lors. cette disposition, ayant perdu le caractère constitutionnel, peut être modifié comme une loi ordinaire. Les deux Chambres rentrent à Paris et, par une loi ordinaire, votée deux jours après, le 21 Juin 1879, il est décidé que le siège des pouvoirs publics est transporté à Paris, et que, dans l'enceinte de la capitale. chaque Assemblée désignera le palais où elle entend s'installer.

Paris, capitale (2I Juin 1879).

Le Sénat au Luxembourg.

Le Palais du Luxembourg apparaissait comme le siège naturel de la seconde Chambre. Cependant, le Conseil des Anciens de la Constitution de l'an III s'était installé dans la salle même de la Convention, la salle des Machines, aux Tuileries. Mais le Sénat de l'an VIII en s'installant au Luxembourg, avait inauguré une tradition, qui ne fut jamais interrompue. C'est dans ce palais que la Chambre des Pairs de la Restauration jugea le Maréchal Ney (non dans la salle actuelle, bâtie sous Louis-Philippe, mais dans une salle provisoire installée au milieu de la grande galerie actuelle servant de Pas-Perdus). C'était au Luxembourg qu'avait siégé le Sénat du Second-Empire; le Sénat républicain reste dans la tradition.

La Chambre au Palais-Bourbon.

C'est le Conseil des Cinq-Cents, qui inaugure le Palais-Bourbon comme siège législatif. Mais la salle qui avait été construite pour lui, fut rebâtie aux envi rons de I830. Depuis I795, sauf l'interruption de I870 à 1879, le Palais-Bourbon a été le siège de la Chambre des Députés.

Ces édifices sont des Palais de l'Ancien-Régime

aménagés en vue de leur destination actuelle. Ils n'ont pas la commodité que l'on trouve à l'étranger. dans les palais construits pour être palais législatifs.

II - La révision complexe de 1884.

La seconde révision qu'a subie la constitution est celle de la loi du I4 Août I884. Elle comporte

quatre modifications :

La République. douvernement définitif de la France.

I°) - La République devient la forme définitive du Gouvernement de la France. C'est ce que décide l'article 2. Pour comprendre ce texte, il ne faut pas oublier la volonté de l'Assemblée Nationale (celle de 1871) de faire, après 1875, une république essentiellement provisoire. Mais en 1880, les républicains sont au pouvoir, le Sénat a une majorité républicaine, le coup d'Etat du I6 Mai a échoué. Les républicains veulent changer par une affirmation doctrinale le caractère de la constitution de I875. Aussi, cette loi du I4 Août 1884 porte que la forme républicaine du gouvernement ne peut pas faire l'objet d'une proposition de révision et que les membres des familles ayant régné en France sont inéligibles à toutes les fonctions. Du point de vue juridique, cette affirmation de l'immuabilité de la République est ce que l'on appelle une "barrière de papier". Evidemment, ce n'est pas ce texte qui servira à défendre la République, d'autant mieux que si on voulait le tourner, il resterait facile d'aller à Versailles, de déconstitutionnaliser l'article 2 de la loi du I4 Août I884 et de déposer ensuite un voeu de révision, tendant à changer la forme du gouvernement. Avec des précautions, le voeu serait parfaitement régulier. Seulement, ce qu'il faut voir dans cet article 2. c'est l'affirmation que les Républicains s'installent dans la République; cet article a donc une valeur principalement morale.

2°) - L'article 4 de la loi du I4 Août I884 décide la suppression des prières publiques. La constitution de I875 (§ 3 de l'art. Ier de la loi du I6 Juil let), dans un article ayant la force constitutionnelle avait décidé que chaque année, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres, des prières publiques seraient célébrées, afin d'appeler la protection divine

sur les travaux des pouvoirs publics.

3°) - La constitution décidait qu'en cas de dissolution, les élections nouvelles, pour le recrutement de la nouvelle Chambre, devaient avoir lieu dans le délai de trois mois. Mais on avait fait l'expérience du I6 Mai. Le I6 Mai 1877, le Maréchal de Mac-Mahon avait prononcé la dissolution de la Chambre, qu'il

Laïcisation de la République. Suppression des prières publiques.

Modification des délais pour l'élection et la convocation de la Chambre des

Députés à la suite d'une dissolution.

Modifications concernant le Sénat.

Suppression des sénateurs inamovibles.

trouvait trop républicaine; il avait échoué, la même majorité ayant été réélue. De sorte que la seule expérience de dissolution de la Chambre que l'on ait faite apparaît comme une sorte d'attentat contre la hépublique. Instruits par l'expérience des inconvénients d'une trop longue vacance du pouvoir législatif après une dis solution, les républicains font décider par là loi du 14 Août I884, que les élections, à la suite de la dissolution, doivent avoir lieu dens les deux mois (au lieu de trois mois), et que la Chambre ainsi élue doit être convoquée dans les dix jours après l'élection.

4°) - La réforme essentielle de la loi du I4 Août I884 est celle qui concerne le Sénat. Tel qu'il était organisé par la loi du 24 Février I875. il /comprepait deux éléments : 75 sénateurs élus pour toute leur vie, les premiers par l'Assemblée Nationale et les successeurs de ces premiers par le Sénat lui-même, et 225 sénateurs élus dans les départements par les collèges électoraux spéciaux, constitués par ce que l'on appelait "les notabilités du suffrage universel". Dans chaque département, les sénateurs sont élus par un collège comprenant : I°) les députés du département: 2°) les conseillers généraux (membres de l'assemblée qui administre les intérêts du département); 3°) les conseillers d'arrondissement; 4°) des délégués des conseils municipaux. La réforme du I4 Août I884 porte : I°) sur les sénateurs inamovibles; 2°) sur les délégués des conseils municipaux, quatrième élément des collèges sénatoriaux.

En 1875, l'Assemblée Nationale avait créé les sénateurs inamovibles dans un esprit évident de conservation politique et sociale. Elle avait pensé que des sénateurs inamovibles, affranchis de toutes préoccupations électorales, seraient un élément de résistance ou tout au moins de sagesse. En second lieu, elle avait pensé que cette institution permettrait l'entrée dans les Assemblées politiques de personnalités éminentes, qui n'auraient pas les qualités et les défauts nécessaires pour réussir devant le collège électoral.

Cependant, l'institution des sénateurs inamovibles heurtait le principe démocratique. Des hommes investis d'un mandat pour leur vie entière, qui sont, par conséquent, irresponsables devant le peuple à quel que degré que ce soit, cela semblait contraire aux principes démocratiques. et, dans tous les cas, cela heurtait directement les préjugés démocratiques.

Aussi, en 1884, l'institution de l'inamovibili té est supprimée pour l'avenir. Les inamovibles en place conservent leurs sièges; mais il est décidé qu'à la mort de chacun d'eux, il sera tiré au sort parmi les odification

u collège

lectoral

u Sénat.

départements les moins fournis de sénateurs. Le département gagnant de cette loterie funèbre sera appelé à élire le successeur de l'inamovible décédé. Les deux derniers survivants de cette catégorie disparue ont été M. Bérenger, qui avait été élu par l'Assemblée Nationale en 1875, et de M. de Marcère, qui l'avait été par le Sénat. Ils sont morts au cours de la guerre.

La seconde réforme relative au Sénat porte sur

son collège électoral.

L'Assemblée Nationale avait décidé que chaque Conseil municipal, quelle que soit l'importance de la commune, nommerait un délégué et jamais plus d'un. Paris, avec ses deux millions d'habitants (en 1875) et Orly, avec ses deux cents habitants, élisaient donc cha cun un délégué et se trouvaient égales, à ce titre, dans le collège électoral de la Seine. En 1876, le Conseil Municipal de Paris cherche quel pourrait bien être l'homme assez haut placé pour représenter à lui seul la Ville-lumière; il ne trouva qu'un poète, Victor Hugo, à qui Clemenceau apporta la nouvelle.

Cette égalité, au premier abord absurde, d'entités aussi profondément inégales, n'était pas le résul tat d'une inadvertance, mais bien d'un plan concerté de

l'Assemblée Nationals.

Cette Assemblée était conservatrice, on le sait Or, en 1875, les campagnes étaient conservatrices. L'Assemblée veut donner la préférence des urnes aux campagnes. Les sénateurs seront les élus des campagnes.

On les appellera les "ruraux".

Mais en 1884, la physionomie politique de la France est changée. C'est le parti républicain opportuniste, qui est au pouvoir, et il n'a plus, pour les campagnes, la même prédilection que l'Assemblée Nationale. Toutefois, parti républicain du centre, donc modéré, il se méfie des grandes agglomérations urbaines, foyers d'idées avancées. Il condamne l'égalité des délégations sénatoriales, mais ne va pas jusqu'à la proportionnalité à la population, qu'aurait exigée la logique. Il fait une cote mal taillée, qui conserve la majorité aux campagnes, favorise les bourgs et défavorise les grandes villes. Du point de vue sénatorial, Paris est écrasé par la banlieue, Marseille est perdue dans le département. Des protestations se font entendre au nom de la logique, mais sans grande vigueur.

III - La révision de 1926 pour le relèvement du franc.

La troisième révision subie par la Constitution de 1875 a été opérée par la loi constitutionnelle

" Les Cours de Droit »

Répétitions Ecrites et Orales

La Caisse de gestion des bons de la Défense Nationale et d'amortissement de la dette publique.

du IO Août I926, créant l'autonomie de la caisse de gestion des bons de la Défense Nationale et d'amortissement de la dette publique.

A la suite de la guerre mondiale, le service de la dette publique est devenu pour la France un poids écrasant. Le service de la dette viagère et de la dette perpétuelle exige chaque année la moitié environ du budget, soit 26 milliards. C'est une préoccupation constante pour les hommes d'Etat.

Au mois de Juillet 1926, la situation créée par ce poids enormal et par les charges graves qui en résultent pour le contribuable français, était arrivée à une sorte de paroxysme. La monnais nationale subissait une dégringolade vertigineuse sur le marché international des changes. La livre anglaise montait à 250 francs; le franc tombait à deux sous.

Il fallait arrêter cette glissade, au bout de lequelle était l'abîme. C'est le plan que se proposa M. Poincaré.

Comme le mal était politique et physiologique, comme il fallait retablir la confiance, il crut qu'il fallait que la France affirmât, par un geste symbolique, sa volonté de mettre de l'ordre dans ses finances et de diminuer sa dette. C'est ce qu'elle décide par un article de constitution.

Il y aura constitutionnellement, une caisse autonome, destinée à gérer la dette flottante et à rembourser progressivement la dette perpétuelle. Cette caisse aura, constitutionnellement, des ressources, que le Farlement ne pourra pas lui enlever : recettes du monopole des tabacs, produit de la taxe exceptionnelle sur la première mutation, droits de succession, etc...

La réforme a atteint son but. La confiance est revenue. La livre anglaise a diminué de moitié et le franc a augmenté dans la même proportion.

Mais - et ceci n'est qu'un mince inconvénient - la réforme a accru la physionomie illogique de la constitution de 1875. Dans de texte minimum, où il n'y a rien sur les principes financiers, ni sur le budget, ni sur l'impôt, on trouve, comme une excroissance à la loi du 25 Février 1875, cet article sur la caisse d'amortissement.

#### Section III.

## Traits saillants et caractères principaux des lois constitutionnelles de 1876.

Ils résultent des conditions dans lesquelles cette constitution a été élaborée. Cet exposé n'est

I°) Extrême brièveté. donc que la suite logique de l'histoire de l'élaboration de la constitution de 1875.

Ce qui caractérise au premier abord notre constitution, c'est son extrême brièveté. Elle est le plus bref de tous les documents constitutionnels. Alors que tant d'autres constitutions sont de véritables Codes, la constitution de 1875 est à peine une table des matières.

Il existe, à l'heure actuelle, 27 articles ayant le caractère proprement constitutionnel, c'està-dire profitant de cette stabilité relative, qui est assurée par la règle que "ces textes ne peuvent être modifiés que, suivant la procédure de la révision constitutionnelle, par les deux Chambres réunies en Assemblée Nationale à Versailles. Il y en avait 26 jusqu'en 1926, Mais la révision du IC Août 1926, qui a ajouté un article relatif à la caisse d'emortisse ment a donné ce chiffre de 27. Pour comprendre le sens exact de ce chiffre, il suffit de le rapprocher du chiffre des articles de la constitution du 5 Fructidor an III : 377.

2°) large place laisséed la coutume.

De ce premier trait de netre constitution, la brièveté, résulte naturellement le second : elle laisse une place très large à la coutume. Si les constitutions de l'époque révolutionnaire sont très longues, c'est parce qu'on construisait sur un terrain nouveau Il fallait poser les règles inédites des régimes libéraux et démocratiques contemporains. Au contraire, en 1875, les constituants arrivent, après une longue expérience constitutionnelle; ils peuvent s'en référer à elle. Par exemple, toutes les règles du régime parlementaire sont à peine indiquées par quelques mots de nos lois constitutionnelles :"Les Ministres sont responsables devant les Chambres". On sait ce que cela veut dire parce que, de 1814 à 1848, a fonctionné le régime parlementaire. Il y a des règles extrêmement importantes, comme la règle que le budget est voté chaque année, qui ne sont formulées nulle part, parce que la règle de l'annualité du budget est une règle traditionnelle des régimes libéraux, admise par la constitution anglaise, et qui est passée ensuite dans les diverses constitutions françaises. Cela va de soi, il est inutile de le dire. Dépuis la constitution de 1875, il n'y a que l'essentiel.

Notons d'ailleurs que cette constitution, essentiellement coutumière, a été, dans ses parties écrites, modifiée par la coutume : ainsi le droit de dissolution est resté lettre morte depuis 1877. Il semble qu'une coutume s'oppose à la rééligibilité du

La constitution de 1875 modifiée par la coutume. chef de l'Etat, admise cependant par la Constitution. Le droit, pour le chef de l'Etat, lorsqu'une loi a été votée par les deux Assemblées, de "demahder une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée" n'a jamais été mis en jeu; la coutume empêche le président d'attirer l'attention de l'opinion sur un point grave d'intérêt national par un message au pays. Enfin, le droit pour le chef de l'Etat de faire connaître son opinion au Parlement par des messages, semble bien tembé en désuétude.

Coutume et force de la coutume constitutionnelle,

C'est une grave question de savoir ce que comprend, en réalité, cette coutume constitutionnelle, et quelle est sa force et son efficacité juridique. Il est des auteurs (M. Rolland, Revue du droit public, 1924, p. 49: Hauriou, Droit constitutionnel, 1923, p. 317; Duguit, Droit constitutionnel, Tère édition 1923, III, p. 587), qui estiment que cette coutume comprend tous les principes supérieurs du droit public des peuples libres (liberté de pensée, de culte, d'enseignement etc égalité devant l'impôt, liberté du travail, du commerce et de l'industrie); certains ajoutent même que cette lé gitimité constitutionnelle serait sanctionnée par le droit pour les Tribunaux de refuser d'appliquer une loi oui y serait contraire. Quel que soit notre profond attachement aux principes de la liberté politique, nous estimons, quant à nous, qu'ils relèvent de l'OPPORTUNI POLITIQUE plus que de la technique juridique.

3° - Défaut absolu de méthode dans la rédaction.

Un troisième trait de la constitution de 1875 résulte des conditions dens lesquelles elle a été élaborée: c'est son défaut absolu de méthode. Les constitutions de l'époque révolutionnaire étaient des documents rédigés avec goût et dans l'enthousiasme. Ainsi, la constitution du 3 Septembre 1791 est rédigée comme un livre bien fait. Il y a une introduction générale, qui est la Déclaration des Droits de l'homme, et ensuite un série de chapitres, distribués suivant la plus stricte logique. Elle a même éxagéré la méthode au point qu'on a quelque peine à s'y reconnaître. Elle est divisée en titres, les titres en chapitres, les chapitres en sections, et le numérotage des articles est fait séparément à l'intérieur de chaque section.

Au contraire, les trois lois constitutionnelles et les deux lois organiques de I875 restent éparses dans l'état où elles ont été votées, à leur date. Rien ne les réunit.

Dans ces textes dispersés, non seulement il n'y a pas de division en titres, en chapitres, mais il n'y a pas de rubriques, il n'y a en réalité aucun ordre vou

lu. Par exemple, si l'en veut étudier l'élection du Président de la République, on voit à l'article 2 de la loi du 25 Février 1875 par qui il est élu : le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée Nationale à Versailles: mais pour savoir la date à laquelle les Chambres procèdent à cette élection, il faut passer à l'article 7. Il n'y a aucune raison pour n'avoir pas mis la date en même temps à l'art. 2. Quant aux attributions du Président de la République, il y en a une partie dans la loi du 25 Février I875 sur l'organisation des pouvoirs publics, et une autre partie dans la loi du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Par exemple, en ce qui concerne le droit pour le Président de la République de conclure des traités, il n'y est fait aucune allusion dans la loi du 25 Février, et tout est réglé dans la loi du I6 Juillet. De même, en ce qui concerne le droit pour le Président de la République de convoquer les Chambres, il n'y est fait aucune allusion dans la loi du 25 Février; tout est dans la loi du 16 Juillet. La matière de la promulgation des lois se trouve d'abord dans l'article 3 de la loi du 25 Février, et ensuite à l'article 7 de la loi du I6 Juillet. Il y a peu d'ar ticles dans les lois constitutionnelles, mais ils sont en somme, assez difficiles à consulter. Cela vient de ce que l'Assemblée Nationale a travaillé dans la hâte et cu'au fond elle n'avait aucun goût pour le travail qu'elle faisait.

4°) Absence de tout dogmatisme dans la rédaction de la constitution, Le quatrième trait de la constitution de 1875 c'est l'absence de tout dogmatisme et de tout doctrina risme dans sa rédaction. La plupart des constitutions antérieures débutaient par une déclaration de principe (V. Supra). La constitution de 1875 commence par l'organisation des pouvoirs publics.

Il y a plus, et c'est là le trait le plus remarquable : il n'y a nulle part dans notre constitution l'indication que nous sommes en République.C'est que l'on se résignait à la République, alors qu'on voulait faire la Monarchie. Nous savons que nous sommes en République, en raison de l'article 2 de la loi du 25 Février 1875 : "Le Président de la République "est élu par le Sénat et la Chambre des Députés, réu-"nis en Assemblée Nationale à Versailles." C'est ce qui fait dire que la République est introduite de biais dans la constitution. De même, il n'est nulle part déclaré que nous sommes en démocratie ou que le fondement du régime est le siffrage universel. Les hommes de l'Assemblée Nationale ne croyaient pas au suffrage universel. "C'est un bien funeste cadeau", dixait

M. Combier. "La loi de l'égalité devant le nombre, est "fausse et funeste," disait M. Chesnelong. M. de Belcastel disait :"C'est la source impure, mais unique du "pouvoir". Quand on avait dit tout cela, on ne pouvait pas solennellement affirmer dans un texte constitution nel que la démocratie est une idée de gouvernement.

5°) Absence totale dans la constitution de l'esprit d'intolérance et d'exclusivisme.

Cette constitution se caractérise en cinquième lieu par une absence totale de l'esprit d'intolérance et d'exclusivisme. La plupart des autres constitutions exigent de ceux qui participent à un degré quelconque su fonctionnement de l'Etat, soit des députés, soit des sénateurs, soit des fonctionnaires, un serment de fidélité au régime. Pour la constitution de 1875, comme le seul voeu des constituants était que le peuple fut infidèle à leur oeuvre, il est bien entendu qu'on ne pouvait pas admettre de serment de fidélité. Ni les élus, ni les fonctionnaires ne sont astreints au serment de fidélité envers la République, et d'autre part pour entrer dans la République, il n'est pas nécessaire de faire un serment de fidélité; y entre qui veut, on n'a pas besoin de faire une déclaration de principe pour y pénétrer. La constitution de 1875 a bien fait en n'exigeant de personne le serment de fidélité. L'histoire montre que la solidité en est faible. M.de Talleyrand, qui en avait prêté dix-sept, dissit que c'est une contremarque, qui permet de rentrer au spectacle.

6°) L'absence d'esprit simpliste.

On reproche beaucoup au peuple français son esprit de logique simpliste; c'est notamment le reproche qui a été fait par les écrivains anglais aux francais de la Révolution. Il est certain que les hommes de la Révolution ont obéi à une conception, qu'ils appelaient la raison, sur laquelle ils prétendaient forder les institutions nouvelles. La France ancienne, la figure extérieure et géographique de la France avait été construite par une série de conquêtes de la Royauté et par des alluvions successives, qui étaient venues grossir le noyau premier de l'Ile-de-France, et chacune de ces provinces, arrivait pour ainsi dire avec sa constitution (puisqu'il y avait des provinses, qui avaient des Btats, d'autres qui n'en avaient pas), et avec ses coutumes en matière civile. D'autre part, la Royauté ancienna était faite d'un ensemble d'institutions historiques, qui s'étaient stabilisées au cours des siècles. Il y avait des Cours souveraines, les Etats généraux, les lois fondamentales du royaume.

Tout cela avait été formé par la tradition. Les hommes de la Révolution se proposent de substituer à cet édifice empirique, un édifice exclusivement construit d'après des plans rationnels. La Constituante est allée trop loin dans cet ordre d'idées. Ainsi, elle a discuté longuement la question de savoir si le Parlement doit être composé d'une Chambre ou de deux. Or, c'est un raisonnement verbal, qui a emporté l'adhésion de la majorité : la Nation étant une, sa représentation doit être une: il ne doit donc y avoir qu'une seule Chambre. Si on pousse ce principe jusqu'au bout, il faut arriver à cette idée que la Nation étant une, doit être représentée par un seul homme et non point par 900. Du moment que l'on admet la pluralité de la représentation, on peut dire que la représentation sera divisée en deux Chambres. Cet esprit simpliste a absolument disparu de la Constitution de 1875, puisque nous avons deux Chambres, et que, même dans le Sénat de 1875, nous avons deux éléments, les sénateurs inamovibles, d'une part. et les sénateurs élus, d'autre part.

7°) L'esprit de transaction. La Constitution de I875 est, d'une façon génerale, une transaction entre la République et la Monarchie. C'est une constitution d'attente monarchique. Elle est telle que le jour où on aurait appelé le roi, il n'y aurait eu qu'à modifier l'article 2 de la loi du 25 Février I875 en disant : "Le Chef de l'Etat est le Roi".

Traits qui font apparaître cet esprit de transaction. L'irresponsabilité du chef de l'Etat républicain. Voici maintenant quelques traits particuliers, où cette transaction apparaît d'une façon évidente. C'est la première fois, dans l'histoire constitutionnelle de France et des pays étrangers, que l'on voit le chef de l'Etat républicain déclaré irresponsable. L'irresponsabilité du chef de l'Etat n'est apparue en France que dans les Chartes du 4 Juin I8I4 et du I4 Août I830 c'est-à-dire sous la Monarchie constitutionnelle, la Restauration et la Monarchie de Juillet. C'est la première fois que l'on voit le Président de la République irresponsable. Cr., on considère d'une façon générale que la responsabilité à tous les degrés de tous les représentants et de tous les agents de la République est une règle essentielle de la forme républicaine du Gouvernement.

Le régime parlementaire dans la République. Cocondement, c'est la première fois que l'on voit apparaître dans une République le régime parlementaire. Le régime parlementaire n'est pas le régime dans lequel il y a un Parlement. Le régime dans lequel il y a un Parlement et des Chambres, c'est le régime représentatif. Les Etats-Unis ont le régime représentatif et non le régime parlementaire. Le régime parlementaire

est le régime dans lequel il y a un chef de l'Etat irresponsable et des ministres qui sont nommés par le chef de l'Etat, mais qui sont responsables devant les Chambres, c'est-à-dire que les Chambres peuvent renverser, dès que les ministres ont cessé de leur plaire, Dans ce régime, les ministres doivent être perpétuelle. ment en accord sur tous les points principaux avec la majorité du Parlement. Le régime parlementaire n'a pas été inventé par les assemblées constituantes; c'est une création de la coutume constitutionnelle anglaise. Voici ce qui s'est produit : Il reste un roi, qui incarne la vieille tradition nationale; à ce titre, on tient à le garder "comme l'image sainte clouée sur la "porte de la maison, comme la figure de proue à l'a-"vant du navire". Seulement, on entend le dépouiller progressivement de la réalité du pouvoir et faire passer ce pouvoir à des ministres, qui ne pourront agir qu'en accord avec la représentation nationale. De sorte que l'initiative gouvernementale et la direction des affaires publiques résultent d'une collaboration entre ministres et Parlement. Le régime parlementaire, jusqu'à la constitution de 1875, n'avait jamais existé que dans les monarchies. ( Angleterre, Hollande, Belgique, Italie). Mais jamais on n'avait vu un personnage, sorti de l'élection, choisi en raison de son passé politique, qui consentit à oublier ce passé pour s'asseoir sur un fauteuil présidentiel, où il serait irresponsable.

En troisième lieu, la tradition de la doctrine républicaine était qu'il ne devait y avoir qu'une seu-le Chambre. C'était la doctrine, qui avait triomphé en 1793; c'était celle du parti républicain sous la Monarchie de Juillet et sous le Second Empire. Au contraire, la tradition monarchique très établie était qu'il devait y avoir deux Chambres; notre constitution républicaine admet deux Chambres.

C'est la première fois, dans une République, que l'on voit apparaître pour le Président de la République le droit, au premier abord impressionnant, de disscudre la Chambre des Députés. Sans doute, en réalité, la dissolution est une institution democratique, parce qu'elle permet au peuple de se prononcer. Mais tout de même, pour celui qui ne peut pas aller au fond des choses, il est certain que cette possibilité pour le chef de l'Etet de révoquer en masse tous les élus du peuple est une prérogative impressionnante. C'est la première fois que l'on voit cette prérogative dans la République. Le Roi ne l'avait pas en 1791. Le Président des Etats-Unis, qui passe pour exceptionnellement puissant, ne l'a jamais eue. La dissolution est une

Contrairement à la tradition républicaine la constituante de 1875 consacre le dualisme des assemblées.

La prérogative royale de la dissolution au chef de l'Etet républicain.

4T

institution monarchique, adaptée pour la première fois à la République.

La transaction dans la la solution de la plupart des problèmes.

Transaction dans l'institution de la chambre haute.

Cet esprit de transaction, qui apparaît dans la physionomie générale de la constitution de 1875, apparaît aussi chaque fois qu'il s'agit de s'arrêter à une solution; il y a le pour, il y a le contre, et la constitution de I875 adopte la solution du milieu. Par exemple, dans la tradition républicaine, il n'y a qu'une chambre; dans la tradition monarchique, il y en a deux, mais dans la tradition monarchique la deuxième Chambre, la Chambre que l'on appelle quelquefois la Chambre Haute, ou bien est nommée par le Chef de l'Etat, ou bien possède un titre héréditaire. C'est le cas de l'Angleterre, où la Chambre des Lords est composée de membres, qui se succèdent par ordre de primogéniture. C'est ce qui existait en 1814, dans la Charte de la Restauration: les pairs étaient nommés par le roi, mais transmettaient leur siège à leur fils aîné. Ou bien les pairs étaient nommés par le roi avec un titre viager. C'était la règle de la Charte de 1830, et c'est ce qui existe encore aujourd'hui dans l'Italie fascite avecle Sénat oui a été institué par le Statut de I848; les sénateurs sont nommés par le roi.Le Maréchal de Mac-Mahon aurait voulu que le Président de la République pût nommer les sénateurs ou tout au moins qu'il pût nommer les 75 inamovibles. La Constitution de 1875 prend deux chambres, contrairement à la tradition républicaine, mais elle décide, contrairement à la tradition monarchique, que la Chambre haute sera élue. C'est bien l'esprit de transaction.

Transaction dans le fonctionnement des Assem blées

Pour le fonctionnement des Assemblées, deux traditions opposées se trouvent en présence: la tradition républicaine de la permanence des assemblées et la tradition monarchique de la convocation par le chef de l'Etat. La tradition républicaine veut que les Chambres soient permanentes, c'est-à-dire que les Chambres s'assemblent quand il leur plaît, qu'elles décident quand elles se réuniront, ou bien qu'elles laissent à leur Président le soin de les convoquer. Au système républicain de la permanence des chambres s'oppose le système monarchique des sessions. Les Chambres ne peuvent fonctionner que si elles sont convoquées par le chef de l'Etat. Il y a des députés, des pairs, répartis dans l'ensemble du pays, mais ils n'ont aucune qualité pour faire la loi; c'est l'ordonnance royale les convoquant, qui leur donne cette qualité de Chambres et leur permet d'exercer leurs attributions. Dans la Charte de 1814 et de 1830, le roi convoque les Chambres théoriquement quand il lui plaît. En Angleterre encore,

" Les Cours de Droit »

Repétitions Ecrites et Oraies

à l'heure actuelle, tout au moins dans la théorie, le Roi convoque la Chambre des Communes et la Chambre des Lords à l'heure qu'il choisit; tel est le système monarchique dessessions. La constitution de 1875 adopte encore sur ce point une solution transactionnelle. Il y a une session ordinaire, les Chambres s'assemblent chaque année de plein droit le second mardi de janvier pour une session, qui doit durer cinq mois au moins. Mais, après cette affirmation d'une doctrine républicaine, renaît la tradition monarchique:Lorsque la session ordinaire a duré cinq mois, c'est au Président de la République qu'il appartient de mettre fin, par la clôture, à la durée des Chambres. D'autre part, il peut, quand il lui plaît, convoquer les Chambres, et les renvoyer quand il lui plaît. La session, juridiquement extraordinaire, est devenue une session, de fait, ordinaire, puisque chaque année le Président de la République est obligé de convoquer les Chambres aux environs du mois de Novembre, parce que la session ordinaire ne suffit pas pour que les Chambres remplissent tous leurs devoirs et notamment le vote du budget.

La dissolution est également organisée suivant un mode transactionnel. Dans la tradition monarchique, dans delle de l'Angleterre, dans celle de la Charte de 1814 et 1830, le roi dissout la chambre. S'il estime que cette Chambre est mal élue, que cette Chambre fait une politique dangereuse, qu'elle ne correspond plus aux besoins, le Roi, dans son cabinet, assisté de son premier ministre, signe un décret de dissolution, l'insère au Moniteur, et la Chambre est dissoute. Au contraire, dans la constitution de 1875, le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre qu'avec l'avis conforme du Sénat.

Dans la tradition monarchique, le roi fait seul dans les rè- tous les traités. Dans la tradition républicaine, le chef de l'Etat ne fait seul aucun traité; il faut que tous les traités soient approuvés par les Chambres. Sur re point encore, la Constitution de 1875 adopte une solution transactionnelle. Le chef de l'Etat ne pourra faire les traités importants qu'avec l'approbation des Chambres; quant à tous les autres traités, il pourra les faire seul et n'en faire part aux Chambres qu'au

jour où il le jugera bon.

En ce qui concerne la révision des lois constidans la pro-tutionnelles, nous avons encore deux traditions constantes Dans la tradition révolutionnaire, la révision de la constitution ne peut être faite que par une Assemblée spéciale, avec des formes solennelles, avec une consultation des électeurs. Far contre, dans la tradition monare il que (Angleterre, Charte de 1814-1830), la révision des lois constitutionnelles s'opère par les Chambres ordinaires dans la forme ordinaire des lois. D'après solu -

Transaction dans le droit de dissolution: l'avis conforme du Sénat

Transaction gles pour la conclusion des traités.

Transaction cédure de révision.

tion transactionnelle de 1875, la révision est opéréepar les Chambres, mais avec des formes spéciales, les deux chambres devant se réunir en Assembléc Nationale à Versailles.

7°-La sou-1875.

La constitution est d'une admirable souplesse.A plesse de aucun moment, il n'est parlé du Président du Conseil la consti- des Ministres. On en conclut quelquefois que l'institutution de tion du Président du Conseil des Ministres est une institution inconstitutionnelle. C'est une erreur, il est entendu que la constitution de 1875 adopte le régime parlementaire; or dans le régime parlementaire, il y a um Président du Conseil des Ministres. Mais du moment qu'il n'y a dans la constitution que cette indicationdu régime parlementaire les ministres sont responsables devant les chambres". Dans cette limite, on peut faire tout ce qui est conforme à la tradition du régime parlementaire.

Les ministres sans le.

Pendant la guerre, on a voulu faire entrer dans les ministères des représentants de tous les partis, deportefeuil- puis le socialisme jusqu'à l'extrême-droite, afin de marquer l'unité de la France pour résister à l'inva sion(ministère d'Union Sacrée). Mais comme on ne peut pas pas à l'infini multiplier les portefeuilles ministériels, on a créé des ministères d'Etat, c'est-à-dire des ministères sans portefeuille, et on a donné un de ces ministères à M. Jules Guesde, qui représentait le parti socialiste et un à M. Denis Cochin, qui représentait l'extrê me-droite. Cette institution était parfaitement constitutionnelle, parce qu'elle était dans la tradition du régime parlementaire.

Le Président - du Conseil feuille.

Peut-il y avoir un président du Conseil sans portefeuille?La constitution ne le dit pas, puisqu'elle ne sans port :- parle même pas du Président du Conseil. Il est apparu, à certaines heures, qu'il était commode qu'il y eut un Président du Conseil, qui ne fût que Président du Conseil, et qui ne gérât pas un département ministériel. Cela est arrivé pendant la guerre avec M. Viviani, et plus récemment avec M. Poincaré.

9°Excep~ tionnelle durée de tution de I875.

Enfin, dernier trait de la constitution de 1875 c'est son exceptionnelle durée.

Les hommes de la Révolution, s'imaginant qu'ils légiféraient pour l'éternité, s'appliquaient à faire une la consti- oeuvre parfaite. Ainsi, l'Assemblée Constituante de 1789, considérant comme parfaite la constitution de 1791(3 septembre), avait accumulé les obstacles devant la révision. Pour que cette constitution fût modifiée, il fallait qu'u-ne première législature (c'est-à-dire l'Assemblée légis-

lative élue pour deux ans ) émît le voeu de révision. Il fal lait ensuite que la seconde législature, c'est-à-dire 1'Assemblée législative issue des élections suivantes. émît encore le voeu de révision. Et ce ne suffisait pas. Il fallait encore que le même voeu fût émis par une troisième législature. Lorsque ce voeu avait ainsi été répété par trois législatures, se succédant sans interruption, l'Assemblée, qui était élue après la troisième était une Assemblée constituante, moyennant l'adjonction d'un certain nombre de membres. Par conséquent, il ne pouvait pas y avoir de révision avant un délai de plus de quatre ans au moins, c'est-à-dire deux législatures complètes, plus la durée de la première législature, qui avait émis le premier voeu de révision. Or. cette constitution n'a pas duré un an La constitution est promulguée le 3 septembre 1791 et le 10 août 1792, elle est morte. Voilà la vanité des barrières de papier. Au contraire, la constitution de 1875, provisoire dans l'esprit de ceux qui l'ont faite, est la plus longue de toutes celles que la France a pu connaître. Cela vient évidemment de ce que c'est une constitution transactionnelle, de ce qu'elle tient compte de l'expérience des réalités, de ce qu'elle est l'oeuvre de gens qui n'ont pas construit d'après leur pur cerveau, qui ont regardé ce qui s'est passé en France, qui n'ont pas voulu recommencer ces expériences dangereuses de la Révolution. qui ont tenu compte de ce que, de ISI4 à IS48, la France a été tranquille, qui ont compris qu'il y a dans le régime parlementaire des qualités qu'il était bon d'introduire dans une constitution républicaine, même avec le suffrage universel. Il n'y a pas dans la constitu tion de 1875 l'orgueil de l'esprit; il y a la connaissance des faits et la tentative de créer des institutions, qui soient adaptées aux circonstances et aux moeurs du pays à un moment donné.

différentes constitu tions françaises qui ont précédé celle de I875:

gnarde 0 an. 1791-IO mois. Const. 4 nov.

La constitution montargnarde du 24 juin 1793, La durée des considérée par certains comme le cnef-d'oeuvre de la Révolution, qui a été élaborée dans l'enthousiasme et la ferveur, qui a été promulguée au milieu des réjouissances publiques, qui est restée longtemps l'idéal d'un certain parti, n'a jamais été mise en oeuvre. La Convention, après avoir fait ce chef-d'oeuvre, a décaré: "Nous l'appliquerons après la conclusion de la paix". Puis, quand la paix est arrivée, elle a créé une Commission de Onze membres avec la mission c'était l'expression cou-Const.monta- rante de donner à la constitution du 24 juin 1793 des "jambes pour marcher". Sous ce prétexte, la Convention a fait une constitution tout à fait différente, qui est Const.3 sept.la constitution directoriale du 5 fructidor de l'an III. Cette constitution dure environ cinq ans jusqu'an l'an VIII. La Constitution de l'An VIII dure en gros treize

ou quatorze ans, mais à condition de considérer que la I848constitution de l'an VIII est celle qui est encore en vi-4 ans. Const. 5fruc-gueur en 1814, puisque la Constitution de l'An VIII est tidor an une constitution républicaine avec trois consuls, et III-5 ans.cu'en 1814.lorsqu'elle est renversée, elle est une constitution impériale avec un seul Empereur. La Charte du 4 Const.an VIII-I4 a juin ISI4 (régime de la Restauration), a duré seize ans, Const. 4 juin de 1814 à 1830. La Charte du 14 août 1830 (Régime de Juillet)a duré environ dix-huit ans jusqu'à 1848. La constitution de 1848 a été mise en vigueur au mois de novembre I6 ans 1848 et a été suspendue le 2 décembre 1851; elle a duré Const. 14 août 1830 trois ans quatre ans au maximum. La Constitution de 1852 a duré dix-huit ans, et la constitution de 1875 dure depuis Is ans. cinquante cinq ans. Par conséquent, il faut croire qu'il Const. 14 janv. 1851 y a tout de même dans cette constitution, et sans qu'on l'ait fait absolument exprès, des qualités qui expliquent I8 ans. cette durée. En effet, on peut observer que les constitu-Const.de tions qui ont le moins duré sont celles qui ont été fai-I875. tes au miliou du plus grand enthousiasme, parce que 54 ans. c'étaient des constitutions faites par un parti victorieux, qui voulait appliquer l'intégralité de sa doctrine que dans la matière politique, il faut toujours transiger un peu avec les faits et les nécessités, et que l'opinion politique et constitutionnelle la plus sage est la modération.

## Section IV Les sources du droit constitutionnel français.

La constitution anglaise, source intellectuelle de la constitution de 1875

Les sources de notre droit constitutionnel sont d'abord la constitution anglaise, qui est composée surteut de dispositions coutumières. Il y a certairs documents dans la constitution anglaise, dont il faut connaître les noms: "La grande charte des libertés, la décla ration des droits, l'acte d'établissement; "Il y a surtout la grande tradition parlementaire. L'Angleterre se qualifiait sutrefois de "père des parlements". Il est incontestable qu'elle est la métropole des libertés politiques et du régime représentatif.

L'Angleterre était connue en France au XVIII siècle par Montesquieu, qui consacre un chapitre de "1'Esprit des Lois à sa constitution". Elle était aussi connue par Voltaire, dont les fameuses "Lettres philosophiques étaient d'abord intitulées Lettres sur les Anglais".

A la Constituante de I789, il y avait un parti anglais, que l'on appelait les "monarchiens", ceux qui voulaient une monarchie à l'exemple de l'Angleterre. Mais l'influence de l'Angleterre se fait surtout sentir dans notre constitution actuelle par l'intermédiaire des deux chartes de ISI4 et de IS30. La charte de ISI4 est ouvertement copiée sur les institutions de l'Angleterre. On explique cela par ce fait que Louis XVIII, Comte de Provence, frère de Louis XVI, avait vécu pendant l'exil en Angleterre, et y avait observé le fonctionnement des institutions. En réalité, Louis XVIII est étranger à la charte qu'il a octroyée. Ce n'est pas lui qui l'a rédigée; c'est une Commission qu'il en avait chargée, mais son séjour en Angleterre le préparait à l'accepter.

La charte de ISI4 comporte un roi héréditaire, irresponsable, comme en Angleterre. En face de lui, la Chambre des Pairs, composée de membres nommés par le Roi avec un titre héréditaire, est la reproduction de la Chambre des Lords. En Angleterre, il y a la Chambre des Communes, qui n'est pas, comme on pourrait le croire la Chambre des Villes, mais la Chambre des gens du"commun"des non nobles. Elle est élue, comme en France. la Chambre des Députés des départements. Il y a également en France un Président du Conseil, copié sur le premier ministre de l'Angleterre. Les ministres peuvent être pris parmi les députés ou les membres de la Chambre des Pairs, comme en Angleterre. D'autre part, les ministres entrant dans les chambres et y soutenant la discussion des lois, ces ministres sont responsables devant elles et doivent toujours agir en accord avec elles. C'est la grande règle du régime parlementaire. Dans les détails, on trouve l'application des mêmes règles. Par exemple, nous avons la règle de la priorité de la Chambre des Députés en matière de finances. Le budget doit être d'abord porté devant la Chambre des Députés, et ensuite seulement porté devant le Sénat. C'est une règle, qui nous vient d'Angleterre, par l'intermédiaire de la charte de ISI4, la charte de ISI4 s'étant bornée à mettre en article une disposition de la consti tution coutumière anglaise. Or, la charte de 1814 et celle de 1830 ont été les modèles, que les constituents de 1875 ont eu perpétuellement sous les yeux. La charte de 1830 est une seconde édition, à peine corrigée, de la charte de ISI4, et notre constitution de IS75 est une troisième édition, corrigée dans le sems démocratique et républicain, de la charte de 1814, qui elle-même n'est qu'une reproduction de la constitution anglaise. Par conséquent, la source intellectuelle la plus directe de la constitution de 1875 est la constitution anglaise.

La tradition politique française

Il faut aussi citer parmi les sources de notre droit constitutionnel, la tradition politique française La philosophie du XVIII° sièclea pénétré toute notre mentalité. Montesquieu avec son "Esprit des lois", nous

a enseigné la séparation des pouvoirs; Jean-Jacques Rousseau avec son contrat social , a pénétré tout notre tempérament politique. Il a fourni à peu près tout son mysticisme et aussi sa terminologie à la démocratie. Notre constitutionnalisme est pénétré des idées de la Révolution. Il a ainsi profité de l'expérience qu'elle a faite expérience de l'unité de Chambre dans la constitution de 1791; expérience de l'omnipotence parlementaire. avec la Convention: expérience de la mauvaise organisation du pouvoir exécutif.lorsqu'il est confié à un collège d'hommes, comme sous le Directoire, etc ...

Il faut aussi citer les noms des principaux auteurs de l'"Ecole libérale française", dans laquelle s'est éduquée politiquement la bourgeoisie, notamment aux environs de 1830: Royer Collard, Benjamin Constant (Cours de politique constitutionnelle), le Général Foy, orateur libéral de la Restauration. Thiers, Guizot, etc... Il faut mentionner enfin les doctrines de ce que l'on appelait le"tiers parti" sous le Second Empire et sur lesquelles nous allons revenir.

Dans tout ce qui vient d'être dit,il n'a pas été un seul moment question de l'Amérique?Ce n'est pas cependant que l'Amérique ait été inconnue par les auteurs de constitutions au cours de notre histoire; il y avait même en 1789 chez Adrien Duport une réunion. qu'on appelait la réunion des "Américains", parce qu'ils invoquaient perpétuellement la constitution américaine de I787 et qu'ils voulaient introduire les institutions américaines en France; mais en somme. s'il y a une de nos constitutions, qui se rapproche de la constitution américaine, c'est la constitution de 1848 qui a fait élire directement le chef de l'Etat par le peuple; le droit constitutionnel américain a joué très peu de rôle dans notre histoire politique.

L'influence du tiers parti "Vues sur ment de la France" du duc de Broglie.

Les hommes de l'Assemblée Nationale se sont inspiré de deux ouvrages, qui ont eu, dans la seconde partie du second Empire, un retentissement considérable. C'est d'abord"les Vues sur le Gouvernement de la France"du duc le Gouverne-Victor de Broglie. C'est ensuite"la France nouvelle"de Prévost-Paradol. Le duc Victor de Broglie était l'ancien ministre de Louis-Philippe, c'est le père du duc Albert de Broglie, lequel interpellera M. Thiers au 24 mai, provoquera sa chute et amènera l'élection du Maréchal de Mac-Mahon. Le livre du duc de Broglie Vues sur le gouvernement de la France fut saisi par le police impériale; son auteur le fit lithographier et il circula sous le manteau pendant tout le Second Empire. Il fut lu par l'élite du pays, et au lendemain de la chute de l'Empire, son fils Albert de Broglie le fit publier.

"La France Nouvelle" de Prévost-Paradol est un de

"La France

Nouvelle de Prévost-Para-Hob

ces livres qui ont eu un de ces retentissements extrêmement rare pour des ouvrages politiques;il fut lu avec passion par toute la jeunesse libérale du Second Empire (Prévost-Paradol eut une existence à la fois romanesque et tragique, retracée par M. Gréard et par le Comte d'Haussonville).

Les traits communs à ces deux livres. Iº) Identité principes.

Ces deux livres s'accordent sur un point commun. à savoir que la constitution à établir doit se placer à la jonction des régimes antérieurs avec la démocratie: qu'il faut combiner l'expérience, no tamment celle de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, avec le fait démocratique. La démocratie, pour le duc de Broglie aussi bien que pour Prévost-Paradol, est un fait; c'est un fait inévitable comme le cours des saisons et la révolution des astres. Mais il y a une nuance; le duc Victor de Broglie se résigne à la démocratie avec un enthousiasme qui, évidemment, se serait calmé chez lui avec l'expérience. "La puissance publique venant de tous, pouvant inces-"samment être reprise par tous au moyen de la seule persu-"asion et concentrée ainsi pour un temps dans la main "des plus capables et des emilleurs, quel spectacle et quel "état heureux serait celui du monde, si la démocratie pou-"vait constamment l'offrir". Mais, en somme, le résultat est le même chez les deux, qu'on s'y résigne ou qu'on le désire, la démocratie, c'est le fait.

férence quant à la forme du gouvernement.

Le second trait commun à ces deux livres, c'est Même indif\_l'indifférence à la forme du gouvernement, on pourrait dire à l'étiquette du gouvernement. La seule chose qui importe, l'essentiel, c'est le mode de gouvernement. Peu importe, d'après le duc de Broglie comme d'après Prévost-Paradol, qu'il y ait à la tête un Président un Roi ou un Empereur, l'essentiel c'est qu'il y ait des institutions libres. Pour les deux auteurs, la liberté du gouvernement existe, lorsque la représentation nationale peut contrôler les ministres. Par conséquent, il n'y a pas, d'après ces deux auteurs, de liberté politique sans le régime parlementaire. Seulement, ici encore, il y a une nuance, et dans l'ordre inverse de celui que cous venons de citer tout à l'heure. Le Duc de Broglie parle avec une sor te d'enthousiasme religieux du régime parlementaire: "admi "rable mécanisme, qui n'est pas fait de main d'homme, simple "développement des constitutions attachées par la Provi -"dence au progrès des sociétés civilisées, appareil où cha-"que organe se trouve à son rang, "etc... Voilà comment le Duc de Broglie voyait le régime de Louis-Philippe; mais à côté de co régime perlementaire, indifférence à l'étiquette du gouvernement; le Duc Victor de Broglie dit aussi: "Une république, qui touche à la Monarchie constitution-"nelle, une monarchie constitutionnelle qui touche à la Répu "blique et qui n'en diffère que par la constitution et la

"permanence du pouvoir exécutif; c'est la seule alter"native qui reste aux amis de la liberté". Toute autre république, c'est la Convention; toute autre monarchie, c'est l'Empire; par conséquent, ce que veut
le duc Victor de Broglie, c'est une république, qui
touche à la monarchie, ou une monarchie qui touche à
la république; c'est ce que les constituants de 1875
ont voulu nous donner; et Prévost-Paradol dit: "Les
"questions de mots ou de personnes, qui, pour beaucoup
"de Français, résument la politique, seront subordon"nées à la question de savoir si nous serons enfin une
"nation libre". Donc, en premier lieu, le même principe, en second lieu, la même indifférence quant à la
forme du gouvernement, en troisième lieu, le même plan

3°)Identité de plan. Prévost-Paradol réclame un chef d'Etat irresponsable, un conseil des ministres responsable devant le législatif et armé du droit de dissolution, un pouvoir législatif exercé par deux chambres, toutes les deux électives, la Chambre des députés devant être élue par le suffrage universel; quant au Sénat, il devait comprendre trois cents membres. Ainsi Prévost-Paradol trace exactement le plan de la Constitution de 1875, et il donne jusqu'au nombre des sénateurs. Par conséquent, l'influence du livre est évidente sur les auteurs de la Constitution.

D'après le duc de Broglie, le gouvernement devait se caractériser par ces traits :

I°) - Un chef irresponsable (roi ou président). Par conséquent, il est indifférent qu'on soit en république ou en monarchie.

2°) - Des ministres responsables devant le

Législatif et armés du droit de dissolution.

¿color d'après les deux électives. Voilà donc, d'après les deux auteurs, le plan de la constitution que l'on devra avoir après la chute de l'Empire (car ces deux livres sont écrits

C'est le plan même de la constitution de

sous l'Empire), "Lorsqu'on aura vu, comme disait le duc "de Broglie, cette Babel crouler".

I875.

"Les Cours de Droit"
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Écrites et Orales

## DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPES SULLOSES PAR LA CONSTITUTION OU

PRINCIPES FONDALENTAUX DU DROIT CORTUN

CONSTITUTIONNEL MODERNE.

Il faut parler des principes "supposés" par notre constitution, parce qu'elle n'en proclame aucun Mais tout de même, elle s'inspire de certains principes capitaux, qui sont à la base de l'immense majorit des constructions politiques. Il tend, en effet, à se dégager, chez tous les peuples arrivés à un certain degré de civilisation, un certain nombre de principes qui constituent "le droit constitutionnel commun". De ce droit constitutionnel commun s'écartent, à l'heure actuelle, un certain nombre d'Etats; la kussie bolcheviste, l'Italie fasciste, l'Espagne riveriste. Il y a une crise du droit constitutionnel classique. Il suppose :

I°) - La souveraineté nationale, le principalémocratique.

2°) - Le gouvernement représentatif.

3°) - La séparation des pouvoirs et le régime parlementaire.

4°) - La supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires.

> Chapitre I La souveraineté nationale.

Divers aspects du problème de la souveraineté.

Le problème de la souveraineté prend des aspects très divers et des significations différentes, suivant les points de vue desquels on l'envisage.

Il ya:

I°) - Le problème de la souveraineté DE

l'Etat;

2°) - Le problème de la souveraineté DANS

l'Etat.

Le problème de la souveraineté DE l'Etat se pose d'abord dans le droit international et ensuite dans le droit interne.

Dans le droit international, il prend encore différents aspects.

On se demande tout d'abord si la souveraineté de l'Etat est pour lui la liberté d'agir à sa guise

Le problème de la souveraineté de l'Etat en droit international.

suivant son bon plaisir et en obéissant à son seul intérêt.

La souveraineté, comme liberté absolue de l'Etat, a été la thèse mise en circulation par Vattel et amplifiée par les philosophes du pangermanisme, et notamment par Hegel. A cette doctrine dangereuse s'oppose la thèse de la limitation de la liberté de l'Etat par le droit international, dont les premiers linéaments sont dessinés par les canonistes (le dominicain François de Vittoria, le jésuite Suarez), et qui a été "laïcisee" de nos jours, notamment par l'Ecole viennoise, dont le chef incontesté est le professeur Kelsen. Il y a une communauté des nations; cette communauté a un droit comme les communautés d'individus; les Etats sont soumis à ce droit comme les individus le sont dans l'intérieur des Etats. - Dans tous les cas il est admis que la liberté des Etats est limitée par les traités : pacta sunt servanda.

Mais il y a aussi un autre aspect du problème de la souveraineté de l'Etat, qui se pose dans le domaine du droit international positif. La souveraineté. dans ce second aspect, est le fait de dépendre directement du droit international sans aucun intermédlaire. Comme dit Kelsen, c'est la dépendance immédiate du droit international sans aucune instance supérieure. Ainsi, les Etats membres d'une confédération ou d'un Etat fédéral (Califormie, Ohio, etc.) ne possèdent. à aucun degré, la souveraineté internationale; ils ne sont pas sujets du droit international; ils sent représentés, dans les relations internationales, par l'Etat fédéral. L'Etat protégé (Tunisie, Maroc, Annam) est, lui aussi, dépouillé de la souveraineté internationale. Dans une mesure infiniment moindre, le fait d'adhérer à la Société des Nations, d'accepter la compétence obligatoire de la Cour Internationale de Justice, limitant la souveraineté.

La France possède le plus haut degré de scuveraineté que reconnaisse le droit international. Mais cela est tellement évident qu'elle juge inutile de le dire. Il en est différemment d'un Etat, qui s'affranchit et qui vient d'accéder à la souveraineté, Ainsi, la Constitution Esthonienne, dans son article Ier affirme :"l'Esthonie est une république indépen-"dante..."

Le problème de la souveraineté DE l'Etat se pose aussi en droit interne. Est-ce que l'Etat jouit d'une liberté absolue à l'égard des individus. des groupes, de la famille, des consciences, etc.. etc..? Sans hésitation et avec netteté, nous nions cette liberté absolue de l'Etat. On nous a reproché de n'avoir pas, dans nos ouvrages antérieurs, dessiné

Le problème de la souveraineté de 1'Etat en droit interne.

rigoureusement les limites de l'action de l'Etat. C'est que, en réalité, cette délimitation de frontières est impossible. Elle dépend exclusivement de l'état de l'opinion à un moment donné, d'un acte de sentiment. Les tentatives en vue d'une limitation juridique de l'Etat sont vaines, puisque, en cas de contestation, c'est l'Etat qui tranchera. Elles sont aussi illusoires : nous frémissons d'indignation et d'horreur en présence de la loi soviétique, qui permet à l'Etat d'enlever complètement à la famille l'enfant âgé de 7 ans. Pense-t-on qu'on aureit empêché cette abomination avec une bonne formule juridique? C'est puéril d'y seulement penser. Seule, l'opinion peut limiter l'Etat. Mais il faut lutter pour entretenir l'opinion, et la recherche d'une recette magique qui dispenserait de l'effort est illusoire. Affirmons comme des données immédiates de la conscience et du septiment, les libertés de l'individu, de la pensée, du culte, de la famille, et, si nous aimons ces libertés, agissons pour les défendre. Voilà tout.

Affirmons aussi que l'Etat est lié par les contrats qu'il passe. M. Léon Blum, jurisconsulte éminent et leader socialiste, a soutenu à la Chambre, à propos de la réduction du coupon, la thèse contraire. La souveraineté de l'Etat est absolue, inaliénable, imprescriptible. L'Etat n'est pas lié, même par ses contrats. Il a promis cinq francs d'intérêts, il est toujours libre d'en donner trois. A ces théories opposons la protestation de la conscience et le vieil axiome : pacta sunt servanda. (Sur toutes ces idées, voir Joseph Barthélemy "Le Problème de la Souveraineté" dans Revue de Droit International 1930).

Le problème de la souveraineté dans l'Etat.

Un autre aspect du problème de la souveraineté est celui de la souveraineté DANS l'Etat. C'est la question de savoir qui, dans l'Etat, exerce le pouvoir de commander.

Le problème, remarquons-le, n'est pas un problème de légitimité juridique. Lorsqu'on l'aura résolu, le titulaire du pouvoir de commander n'aura pas cette faculté supérieure et métaphysique que tous ses ordres seront légitimes ou justes. Non, il devra toujours se soumettre au droit et à la justice.

C'est une question de fait, d'opportunité

et de justice.

Quand on a affirmé que c'est le peuple qui possède le pouvoir de commander et qui doit le posséder, on affirme le principe de la souveraineté nationale.

L'ancienneté de l'idée de

Le principe de la souveraineté nationale a été ce que l'on appelle "une idée-force"; il a eu, à

la souveraineté de la nation. certains moments de l'histoire, une importance considérable. Il a servi à ébranler les anciennes monarchies.

Au point de vue historique, on pourrait montrer que l'idée de la souveraineté de la nation est une idée qui remonte aux premiers âges de la pensée humaine. On en trouve des traces dans les anciens philosophes grecs : Platon parle de la raison commune de la cité. Socrate pose comme principe l'obéissance aux lois de la cité, la cité étant souveraine. Il y a même des érudits, qui ont trouvé dans la Bible le contraire de ce qu'y avait trouvé Bossuet; l'exaltation du principe démocratique et la condamnation de la monarchie, notamment dans ces paroles :"A tous leurs péchés, les Israélites ont ajouté celui d'avoir choisi un roi".

Les canonistes (ceux qui ont étudié du droit religieux, ou droit canon), les casuistes, l'apôtre Saint-Paul, Saint-Thomas-d'Aquin, tous ont affirmé, avec plus ou moins de clarté, le principe de la souve-raineté du peuple. Saint-Thomas-d'Aquin a écrit, reprenant une formule de Saint-Paul: "omnis Potestas a Deo per populum": "Toute puissance vient de Dieu par l'intermédiaire du peuple". Par conséquent, c'est le peuple qui, pratiquement et sur terre, est souverain.

Mais le principe de la souveraineté nationale prend toute son importance actuelle au XVIIIème siècle avec Rousseau et la Révolution française. Rousseau l'expose dans le fameux "Contrat social". L'opération du contrat social est une opération assez mystérieuse, dont Rousseau affirme l'existence, mais qu'il pe démontre pas. L'hypothèse est la suivante : Les hommes vivent à l'origine à "l'état de nature". Ils en voient les inconvénients et décident d'entrer dans "l'état de société". Cette opération se réalise par le sacrifice à la collectivité d'une partie importante des droits individuels, que l'individu possédait à l'état de nature. Il est bien évident qu'il n'y a pas eu, à une heure déterminée de l'évolution humaine, un contrat mettant fin à l'état de nature, pour lui substituer l'état de société. C'est un contrat tacite, permanent, constamment renouvelé, qui résulte de l'acceptation de l'état de société.

La déclaration des droits de l'homme (en tête de la constitution du 3 Septembre 1791) pose formellement le principe : "Le principe de toute souveraineté "réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul "individu ne peut exercer d'autorité, qui n'en émane "expressément". La constitution ajoute : "La loi est l'expression de la volonté nationale".

La déclaration du 24 Juin 1793 (en tête de la constitution montagnarde), dans son article N°4, repro-

Le contrat social de Rousseau.

La souveraineté nationale dans les déclarations de droits.

duit à peu près, avec des nuances, la constitution de 1791 : "La loi est l'expression libre, solennelle, de "la volonté nationale; la souveraineté réside dans le "peuple, elle est imprescriptible, inaliénable". La constitution directoriale du 5 Fructidor an III, dans l'article 6 de la déclaration des droits, dit :"La "loi est la volonté générale, exprimée par la majori-"té ou des citoyens ou de leurs représentants". Article I7 : "La souveraineté réside essentiellement dans "l'universalité des citoyens". La constitution du 4 Novembre 1848, article Ier répète : "La souveraineté "réside dans l'universalité des citoyens français; "elle est inaliénable et imprescriptible; aucun indi-"vidu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attri-"buer l'exercice". Et l'article I3 : Tous les pouvoirs "quels qu'ils soient, émanent du peuple".

Le principe de la souveraineté nationale dans les constitutions modernes.

Nombre de constitutions récentes, celles notamment qui ont été élaborées après la guerre, s'inspirent de ces formules du droit constitutionnel francais. C'est notamment la constitution allemande (constitution de Weimar); elle dispose dans son article 2: "Le Reich allemand est une république; le pouvoir po-"litique émane du peuple". Dans la constitution autri-chienne, l'art. Ier porte: "l'Autriche est une républi-"que démocratique, le droit y émane du peuple". La constitution tchéco-slovaque dit : "Tout pouvoir, dens la "république tchéco-slovaque, émane du peuple". La cons titution polonaise, article 2, déclare : "Le pouvoir "souverain, dans la République polonaise, appartient "à la Nation". La constitution grecque, article 2, porte : "L'Etat Hellénique est une République, tous "les pouvoirs découlent de la nation". L'Esthonie "est "une république indépendente, dont le pouvoir souve-"rain est entre les mains du peuple" etc...

La constitution de I875 est muette sur le principe de la souveraineté du peuple; cependant, la question fut posée de savoir si elle le proclamerait. Le 24 Février I875, Raoul Duval déposa une formule analogue à la formule traditionnelle, mais la déclaration de souveraineté du peuple fut rejetée par 476 voix contre 30.

Ce n'est pas à dire qu'il y avait à l'Assemblée Nationale 476 personnes, qui ne croyaient pas à la souveraineté du peuple, et 30 seulement qui y croyaient. Dans cette majorité de 476 personnes, il y a ceux qui votent contre la souveraineté du peuple avec le député Cottin, parce qu'ils trouvent ce principe absurde et qu'ils le disent. Puis, il y a ceux qui votent contre la déclaration, parce qu'ils estiment que la souveraineté du peuple est un principe si évident qu'il va de soi et qu'il est inutile de l'exprimer.

La constitution de I875 est muette sur le principe de la souveraineté du peuple, mais elle l'organise.

Par conséquent, ici encore, on voit les conditions dans lesquelles a été élaborée la constitution de 1875: on va rapidement, on veut des choses pratiques. on veut aboutir, et pour cela on ne veut pas de déclaration de principe. Mais, si la constitution de 1875 n'affirme pas la souveraineté du peuple, elle l'organise. En effet, tous les pouvoirs émanent de la Nation; c'est le peuple qui élit la Chambre des députés; il élit les électeurs sénatoriaux directement ou indirectement: le Sénat et la Chambre des députés à leur tour élisent le Président de la République. Le Président de la képublique nomme les ministres, les ministres nomment les fonctionnaires, par conséquent, la souveraineté du peuple est pratiquement organisée.

Démocratie sociale et démocratie politique.

La démocratie sociale diffère de la démocratie politique. La démocratie sociale peut se définir dans la formule : "Tout pour le peuple". La démocratie politique se définit par la formule : "Tout par le peuple". Elle veut que ce soit le peuple qui gouverne. Il y a des Allemands qui ont dit : "La question de la "démocratie est une question de pain et de beurre, "une question de ventre". C'est la démocratie sociale Au contraire, d'autres disent : "La démocratie est une "question de tête et de coeur". C'est la démocratie politique. Le système de Bismarck était de multiplier les institutions sociales en faveur de la classe ouvrière, afin que cette classe ouvrière soit docile. et Bismarck ajoutait :"Quand le peuple sera heureur, "messieurs les social-démocrates auront beau jouer de "la flûte, le peuple ne les suivra pas". Dans le système de la démocratie sociale, le peuple reçoit les bienfaits par en haut; il est, disent les adversaires du système "comme du bétail à l'engrais, bétail que "l'on soigne dans l'étable". Au contraire, le principe de la démocratie politique veut que le peuple s'accorde à lui-même ses propres bienfaits.

Justification du principe démocratique. I°) - Le principe démocratique se justifie d'abord par l'impossibilité de démonstration scientifique des systèmes contraires.

Il importe de connaître ces systèmes, parce que, comme le principe de la souveraineté populaire, ils ont joué un rôle à certains moments de l'histoire et tenu une place dans l'évolution de la pensée politique.

a) Le principe qui s'offre, en premier lieu lité de démons- est celui de l'hérédite, au profit d'une famille ou dynastie, qui a le droit de fournir le chef de l'Etat L'hérédité, à son tour, se justifie par deux doctrines, la doctrine du droit divin surnaturel

A - Impossibitration scientifique des systèmes

adverses.

a) Le principe de l'hérédité. I) Droit divin surnaturel ou providentiel.

2) Doctrine de la prescription.

3) La doctrine de la tradition historique.

B) Raisonnements a l'appui du mu principe démo- su cratique. pl. La démocra- l'tie est la fiplus humaine.

2) La démocratie est la plus rationnelle.

ou la doctrine du droit divin providentiel. Dans la doctrine du droit divin surnaturel, que personne n'a jamais soutenue d'une façon positive, c'est Dieu qui, par un acte spécial de sa volonté, aurait désigné une famille pour régner sur un pays. Guillaume II feignail de croire à cette doctrine au profit de sa famille. Mais plus fréquemment soutenue a été la doctrine du droit divin providentiel : Dieu aurait arrangé les évènements de façon à ce que, à un moment donné, ce soit une famille qui règne sur un pays. Par conséquent s'il y a une famille régnante dans un pays, c'est par la volonté de la Providence. C'est la thèse de Bossuel dans son "Discours sur l'histoire universelle". Tout aurait été de tout temps réglé dans le monde pour que, à un moment donné, Louis XIV soit sur le trône de Fran ce. C'est aussi un peu la thèse que l'on trouve dans le livre de M. Bonald "La législation primitive", et dans le livre de Joseph de Maistre "Les Soirées de Saint-Pétersbourg" (Cf. Faguet "Politiques et moralistes au XIXème siècle").

Une autre doctrine est celle de la prescription. Depuis le temps qu'il y a des dynasties, elles ont acquis le droit de régner; de même lorsqu'on a de tout temps fait paître des vaches sur une prairie, on est regardé comme propriétaire de cette prairie. Cette

comparaison montre l'absurdité du système.

Plus admissible paraît une théorie très voisine de celle-là: la théorie de la tradition historique. C'est elle que soutenait à l'Assemblée Nationale, le 28 Mars 1791, le royaliste Cazalès, lorsqu'il disait: "Je ne crois pas que le roi tienne sa couronne "de Dieu, je ne crois pas à tous ces contes ridicules, "il la tient du peuple. Mais s'il y a huit cents ans "qu'il la détient, alors osez donc la lui enlever!" Les traditions ne peuvent fonder le droit. Les révolutions sont le point de départ de nouvelles traditions.

ment par l'absence de justification scientifique des systèmes adverses, mais par des arguments qui lui sont propres. En premier lieu, le principe démocratique est le plus juste, parce que dans ce système les lois sont faites pour le grand nombre :"Les lois sont faites "pour ceux qui font les législateurs". Dans un régime bourgeois censitaire comme celui de la monarchie de Juillet, les lois sont faites pour la bourgeoisie, dans un régime démocratique, les lois sont faites pour l'ensemble du peuple!

En second lieu, la démocratie est le système le plus rationnel. Un être raisonnable doit se conduire lui-même, c'est là la définition de la raison. Or, la démocratie, dans laquelle chacun participe pour sa part à la direction des affaires publiques, se rapproche le plus de cet idéal qu'on n'est pas gouverné par une volonté étrangère, qu'on est gouverné par sa propre volonté.

 Ja démocratie est la plus sage.

En troisième lieu, la démocratie est le système le plus sage. Dans un peuple arrivé à un certain degré d'éducation politique, un "peuple majeur", le gouvernement ne peut s'exercer pendant un temps prolongé que du consentement du peuple. Le régime de la force peut s'imposer momentanément, mais arrive rapidement le jour où elle ne suffit plus et où les institutions se "normalisent" en revenant au régime démocratique.

Du moment qu'un régime ne peut se maintenir qu'avec le consentement du peuple, le mieux est de fonder le gouvernement sur le consentement du peuple.

Donc, et c'est notre dernière considération, dans un certain degré d'éducation politique d'un peuple, la démocratie est le seul gouvernement possible.

Il y a des objections contre la démocratie. Elles sont nombreuses et connues. La démocratie est incapable, la démocratie est ignorante, elle n'a pas le sens critique, elle a une aptitude infinie à se laisser tromper, elle a la haine des supériorités, le culte de l'incompétence, etc...

Qu'il y ait quelque fondement dans ces critiques, nous ne songeons pas à le nier. Mais la politique est l'art de choisir, non entre le bien absolu et le mal complet, mais entre un grand mal et un plus petit. A l'heure présente et dans notre pays, la démocratie est le régime qui présente le moins d'inconvénients.

D'ailleurs, en un pareil domaine, les raisonnements ont moins d'importance que les sentiments. On ne démontre pas, comme pour un théorème, la supériorité ou l'infériorité de la démocratie. Le choix résulte d'une certaine interprétation de l'histoire; il résulte aussi des goûts, des aspirations et des sentiments. On aime la démocratie ou on ne l'aime pas. On aime le forum, les luttes et les jeux de la démocratie, le souffle de la vie publique, ou bien au contraire on préfère le gouvernement qui vient d'en haut.

La Révolution française a admis, non seulement le principe de la démocratie, mais le principe de la démocratie individualiste. Dans ce régime, la nation est composée d'individus isoles, égaux en droits et n'ayant pas d'autres liens entre eux que de faire partie de la même nation. Il ne doit y avoir aucun groupement intermédie re entre la nation souverai-

Les objections contre le principe démocratique,

Le principe de la démocratie individualiste.

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Écrites et Orales

Q

ne et l'individu qui obéit; par consequent pas de corporations, pas de syndicats de particuliers ou de fonc tionnaires, pas de cours souveraines, pas de parlements judiciaires, qui résistent à la volonté nationale. La Révolution française a eu la phobie du groupement. Ce sentiment a éclaté dans la fameuse loi Le Chi pelier (loi des I4-I7 Octobre I79I sur les coalitions Après avoir aboli les corporations, maîtrises et jura des, ce texte interdit toute action collective, soit aux patrons pour faire monter le prix des marchandises ou pour faire baisser le prix du travail, soit aux ou vriers pour faire monter le taux du salaire. La Révolution française a été individualiste et on le lui a vivement reproché; mais peut-être que maintenant.s'il revenaient, les hommes de la Révolution s'apercevraie en présence des exagérations du mouvement syndicaliste que leurs appréhensions n'étaient pas injustifiées; syndicalisme des ouvriers groupés dans la Confédération Générale du travail, syndicalisme des grands intérêts patronaux, du commerce, de la grande industrie. des mines ou du fer, tous ces syndicalismes prétendent exercer une influence sur la direction des affaires publiques. Mais surtout ce que n'auraient pas admis les hommes de la Révolution c'est le syndicalisme des fonctionnaires, ressuscitant l'ancien système des corporations, maîtrises et des jurandes, dans ce que ce système avait peut-être de plus mauvais: le syndicali me tendrait à faire oublier aux fonctionnaires que les services publics existent dans l'intérêt du public et non dans celui des fonctionnaires; les fonctionnaires publics sont les serviteurs du public, et le service n'est pas leur chose qu'ils pourraient gérer à leur guise. L'école n'est pas la chose des instituteurs. Les programmes, les méthodes, les principes, ne doiver être fixés, ni par les maîtres, ni par leurs syndicats mais par la nation souveraine et ses représentants : parlement, gouvernement. Le vieux dogme de la souverai neté populaire peut encore aujourd'hui, en présence de certaines exagérations, avoir une utilité actuelle.

Conception pragmatique des principes constitution-nels.

Notre justification du principe démocratique est donc empirique, utilitaire, pragmatique.

Nous ne dépasserons pas ce domaine des réalités positives et nous ne faisons pas nôtre la doctrine construite par les hommes de la Révolution, d'après laquelle la souveraineté serait un droit appartenant à une personne morale, qui serait la nation. Il importe seulement de connaître cette doctrine du "droit" de la souveraineté, parce qu'elle a été une des idées-forces un des béliers avec lesquels a été ébranlé l'ancien édifice monarchique.

La souveraineté n'est pas un droit appartenant à la Nation.

I°) - La souveraineté n'est pas un droit appartenant à une personne morale, qui serait la Nation. La Révolution française a affirmé la personnalité de la nation; à cette personnalité de la Nation, elle a attribué le droit de souveraineté; elle lui a reconnu le droit de se faire représenter, etc... Voici quelle a été l'utilité pratique de cette affirmation: au moment où elle a été lancée dans le monde, il s'agissait de contester et de combattre la souveraineté du roi; on a cru qu'on ne pourrait la combattre utilement qu'en le remplaçant. Il y avait une personne souveraine, qui était le roi. Il fallait trouver une autre personne souveraine qu'on dresserait contre lui. Alors, les hommes de la Révolution ont trouvé cette personne souveraine dans la personne morale qu'était la Nation. On a pris la couronne au roi, et on l'a mise sur la tête de la Nation. Mais cette doctrine. qui a eu son moment d'utilité et sa grandeur historique, est, du point de vue purement rationnel et scientifique, injustifiable et injustifiée.

Certes, une nation est une réalité, avec son âme, composée de sa religion, de sa langue, de ses aspirations communes, de ses traditions de gloire, de ses souvenirs de deuil, de la pensée de victoires gagnées ou de défaites subies en commun, de ses espérances. Mais la nation qui est une réalité politique, n'est pas une personne capable d'avoir une volonté à elle, d'ordonner, de prescrire ou de défendre.

2°) - Tout ordre émanant de la majorité

n'est pas par là même légitime.

Il y a une différenciation qui s'opère dans la nation entre gouvernants et gouvernés. Mais cela ne signifie pas que tout ordre émanant des gouvernants soit un ordre juste. Contre les prétentions à l'omnipotence parlementaire et à l'infaillibilité démocratique, il est nécessaire de maintenir les principes traditionnels de l'école libérale française. Si on avait enlevé le pouvoir absolu au roi pour le donner à une chambre, nos pères auraient perdu leur temps et leur sang à faire des révolutions. Le seul souverain, c'est la raison.

Que mettons-nous sous cette abstraction? Cela dépend de nos sentiments et du degré auquel nous faisons accepter ces sentiments par l'opinion publique D'où le devoir d'action. Quant aux efforts des juristes pour arrêter l'action de l'Etat par des barrières du papier, il est vain, dans la mesure où il n'influe pas sur l'opinion.

Ici se pose la question de la résistance à l'oppression. A-t-on le droit de résister à un ordre conforme à la légalité positive, mais contraire au

## droit naturel?

Il faut bien distinguer les deux domaines. Dans le domaine du sentiment, nous absolvons la révolte, nous saluons le martyr. Dans le domaine du droit, nous devons dire que tout organisme juridique a le droit de se défendre; le révolté absous par nos consciences, paiera la violation de l'ordre juridique établi.

La liberté
politique que
suppose la
démocratie
n'est pas nécessairement
la liberté.

3°) - La liberté politique que suppose la démocratie n'est pas nécessairement la liberté.

On dit qu'il y a liberté politique, lorsque le peuple est gouverné par lui-même et choisit luimême ses gouvernants. Cela ne veut pas dire que dans tout régime démocratique il y ait des libertés individuelles. Déjà le Contrat Social de Rousseau portait de singulières atteintes à la liberté. Il y a, disaitil, une profession de foi purement civile. dont il appartient aux citoyens de fixer les articles, non pas précisément comme dogme de religion, mais comme sentiments de solidarité, sans lesquels il est impossible d'être bon citoyen. Les dogmes de la religion civile doivent être simples, en petit nombre, énoncés avec précision, sans explications, ni commentaires. L'existence de la divinité puissante, intelligente, bienfaisante, bienveillante, la vie à venir, le bonheur des peuples, le châtiment des méchants, la sainteté du contrat social, voilà les dogmes positifs, et Rousseau conclut : On a le droit de ne pas croire à cette religion civile, mais quand on n'y croit pas, on n'est pas "citoyen", et on doit être banni de la société. Pendant longtemps, les régimes les plus anti-libéraux ont été les régimes les plus démocratiques. C'est dans les vieux cantons de la Suisse, où a subsisté la démocratie directe, que, pendant le plus long temps, la liber té individuelle a été le plus maltraitée. Il y était notamment défendu de danser le dimanche à l'heure des offices.

Notre conclusion sur le principe démocratique est tout imprégné de relativisme, de pragmatisme et de sentiment de l'utilité commune. A notre sens, dans l'état actuel de l'éducation du peuple français, la démocratie libérale apparaît comme le moins mauvais des gouvernements possibles.

Accabler ee système de critiques c'est facile, et on peut, à bon marché, recueillir des applaudissements. Il est plus difficile d'apporter, après ces critiques, une idée, ou même une formule nouvelle. Tout a été dit et l'on vient trop tard. Il est surtout difficile de donner à ces critiques une conclusion positive et de sortir de la critique purement destructive. Il y a cent ans, l'alternative était, à peu près partout, roi ou peupla. Aujourd'hui, elle n'est nulle part en ces termes. Là où le roi subsiste, ce n'est qu'en faisant sa place, plus ou moins petite, qu'il parvient à se faire admettre : c'est le cas de l'Angleterre, de l'Italie, de la Hollande.

Nulle part, en aucun pays, l'alternative ne se pose entre peuple et pouvoir absolu. A plus forte

raison, ne se pose-t-elle pas en France.

Mais, à l'heure présente, se pose une autre alternative, dont il faut clairement voir les termes.

Elle se pose entre, d'une part, le système de la démocratie libérale, et d'autre part, des systèmes obscurs, encore insuffisamment définis, et qui présentent le caractère syndicaliste. Syndicalisme à la mode italienne ou syndicalisme à la mode russe. On ne peut pas sortir de ce dilemne. Ou bien on restera dans la démocratie libérale, ou bien on ira vers un certain syndicalisme. En Italie, à la place du système traditionnel de la démocratie libérale, on a construit tout un édifice syndicaliste : ouvriers, patrons, individus de toutes catégories sont embrigadés dans une forte armure syndicale, où le pouvoir vient d'en haut.

Pour le moment règne un pouvoir assez fort pour maintenir la paix entre cette force syndicale ouvrière, qui a le nombre, et la force syndicale des patrons, qui détient les capitaux et les moyens de production. Mais le jour où disparaîtra cette force politique, qui s'incarne dans l'homme qui maintient la paix sociale et l'équilibre entre ces forces, on ne sait pas ce qui arrivera. La conclusion pratique, c'est que les véritables conservateurs, ce sont les démocrates. La preuve, c'est que le principe démocratique est violemment combattu, non seulement par le système italien, mais encore par le système russe, et que Mussolini et Lénine font entendre contre le suffrage universel et contre la démocratie, les mêmes critiques, les mêmes sarcasmes, les mêmes invectives.

Conséquences du principe démocratique. Quelles sont les conséquences du principe

de la démocratie politique?

Dans le domaine politique, le raisonnement purement logique, le raisonnement du genre mathématique, doit être rigoureusement exclu. Pascal oppose quelque part l'esprit de finesse à l'esprit de géométrie; il y a un certain sentiment de bon sens, un certain sentiment d'humanité, un tact des choses, qui est nécessaire dans les sciences morales et qui s'oppose aux méthodes des sciences mathématiques. Le raisonnement politique ne doit donc jamais être poussé

Les conséquences du principe de la démocratie politique. Observation préliminaire. Le plus grand nombre possible d'individus doit participer à la direction des affaires publiques. jusqu'au bout; sinon, il aboutit à l'absurde.

La conséquence du principe démocratique, c'est que le plus grand nombre rationnellement possible d'individus doit participer aussi directement qu'il est rationnellement possible à la direction des affaires publiques. Le principe démocratique a pour conséquence un grand élargissement du suffrage et des droits politiques. Mais il est évident que ce principe ne peut pas être poussé jusqu'au bout, parce qu'on ne peut pas donner les droits politiques ou l'exercice des droits politiques à l'enfant en nourrice, à l'alié né ou au bagnard.

L'expression de "suffrage universel" ne doit pas être entendu plilologiquement; elle signifie seu-lement que, à l'accession au droit de suffrage, il ne doit pas y avoir des conditions de naissance, de fortune ou d'instruction. En second lieu, le plus grand nombre doit participer le plus directement possible à la gestion de l'Etat.

Chapitre II

SECOND DES GRANDS PRINCIPES SUPPOSES

PAR LA CONSTITUTION DE 1875.

LE REGIME REPRESENTATIF

Les trois aspects sous
lesquels se
présentent les
conséquences
du principe
de la souveraineté nationale.

Les conséquences du principe de la souveraineté nationale se présentent sous trois aspects.

I°) - Cet ensemble de citoyens, dont on vient de parler, fait tout lui-même. Ce sont les citoyens qui votent les lois, nomment les fonctionnaires prennent les décisions, etc...C'est le système de la démocratie directe.

2°) - A l'opposé, il y a le système représentatif. Dans ce système, les citoyens n'accomplissent par eux-mêmes aucun acte de souveraineté; ils se bornent à choisir des hommes, qui accompliront en leur nom ces actes de souveraineté.

3°) - Entre les deux, il y a un système mixte, du referendum ou du plébiscite. C'est un système dans lequel, en principe, les actes sont faits par des représentants, mais le peuple peut être admis à se prononcer sur des questions importantes.

Le choix entre ces diverses conséquences est uniquement déterminé par des considérations d'opportunité, de milieu et d'éducation politique. En somme, c'est une question de degré, et la question de degré ne peut pas se résoudre par des considérations à priori.

A. Le gouvernement direct.

Le gouvernement direct suppose que le peuple s'assemble dans une salle, sur une place publique
dans une vallée, et que là, il fait les lois, nomme
les fonctionnaires et décide des actes de l'administration. Rousseau est considéré, avec son Contrat social, comme le père de la démocratie directe. On y
trouve cependant cette phrase : "S'il y avait un peu"ple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement".
Et comme les hommes ne sont pas des dieux, on en conclut qu'ils ne peuvent pas se gouverner suivant ce
principe. Les pays où l'on trouve encore la démocratie directe sont quelques tout petits cantons de la
Suisse : le canton de Glaris, les deux demi-cantons
d'Unterwalden et les deux demi-cantons d'Appenzell.

Chaque année, le peuple de ces cantons se réunit dans une prairie, dans une vallée, sous la pré sidence du Landamman, sorte de chef de l'Etat, élu, et vote les lois, comme les députés aux assemblées fédérales, désigne les fonctionnaires. Jusqu'au XVIII siècle, cette assemblée du peuple pouvait seule prononcer la peine de mort. Au mois de Mai 1928, l'institution antique de la Landgemeinde a été supprimée dans le canton d'Uri. Les démocrates avancés étaient contre la démocratie pure; le clergé et les conservateurs se prononçaient pour la démocratie pure.

Cette position, au premier abord paradoxale des partis, se conçoit aisément. Les socialistes sont opposés à la démocratie pure pour un premier motif matériel : ce système impose aux citoyens un déplacement assez important. Mais la véritable cause de cette opposition est dans la prédominance que la démocratie directe semble assurer aux classes dirigeantes. En effet, le vote y est public; chaque citoyen fait connaître son opinion par un geste, soit en se rangeant d'un côté de l'assemblée, soit en levant la main. Ce geste, chacun doit l'accomplir sous l'oeil du clergé, des autorités, des fonctionnaires, des patrons.

Il faut reconnaître aussi que ce système, qui se conservait comme une curiosité archéologique, a dû disparaître devant les transformations sociales. Les petits cantons suisses ne sont plus, comme autrefois, clos hermétiquement entre leurs montagnes. Le progrès économique a amené un brassage des populations; les chemins de fer, les usines, ont amené des étrangers, qui ont les droits politiques. Le peuple d'Uri ne se reconnaissait plus dans sa Landegemeinde.

Il est évident que ce régime n'est imagina-

ble que dans des Etats minuscules. Il rappelle l'ancienne assemblée de la paroisse devant le porche de l'Eglise, dans l'ancienne France. Il rappelle aussi le gouvernement de la cité grecque par le peuple assemblé sur l'Agora.

B - Le régime représentatif.

A l'opposé de ce système de la démocratie pure, il y a le régime représentatif. Dans la démocratie pure, le peuple fait tout; dans le régime représentatif, il ne fait rien. Il se borne à choisir des représentants et ce sont ces représentants, qui accomplissent tous les actes de la souveraineté.

On fait remonter l'origine historique du régime représentatif à l'Angleterre du XIIIème siècle: les chevaliers des comtés et les députés des bourgs bnt formé la première représentation politique. On peut aussi trouver les premiers germes du système représentatif dans les Etats Généraux de l'Ancien Régime Un des gros défauts de cette institution, c'était son absence de périodicité; depuis I6I4 jusqu'à I789, les Etats Généraux n'ont pas été convoqués.

Quant à la doctrine du régime représentatif, on trouve les premiers linéaments dans Montesquieu (L'Esprit des Lois), dans Voltaire (Lettres philosophi ques, qui s'appelèrent originellement "Lettres sur les Anglais"), dans Mably (Observations sur l'Histoire de France", et aussi "Droit Public").

Toutes les constitutions françaises ont ador té le régime représentatif, sauf la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, qui avait organisé un certain système de referendum. Mais cette constitution n'a jamais été mise en oeuvre. Il fat préciser aussi que plusieurs constitutions, admettant le régime repré sentatif dans le domaine législatif, ont fait une place au referendum dans le domaine constitutionnel.

La constitution de 1875 est représentative. Mais elle ne contient en ce sens aucune déclaration de principe. On lit dans l'art. Ier de la loi du 25 Février : "Le pouvoir législatif s'exerce par deux As-"semblées : la Chambre des Députés et le Sénat". Donc, le pouvoir législatif est organisé suivant le principe représentatif. Le peuple n'y a aucune part. Donc. la

constitution est représentative.

La doctrine politique est encore encombrée représentation. de doctrines métaphysiques, qui ont eu une importance historique. Dans la théorie classique de la Révolution française, il y a une personne, la Nation. Cette personne a une volonté et elle charge une assemblée d'exercer cette volonté. Il y a, par conséquent, un mandat donné par la personne "Nation" à une assemblée d'exercer la souveraineté. La nation charge ses représen-

Origine historique du régime représentatif.

Doctrine du régime représentatif.

Toutes les constitutions françaises sont représentatives.

Théorie de la

Théorie de l'organe.

Les motifs de l'adhésion au régime représentatif. Impossibilité matérielle du gouvernement direct.

Le peuple est-il compétent pour statuer directement? tants de vouloir pour elle.

65

direct.

A cette doctrine du mandat représentatif, on a opposé uné autre doctrine, dite de l'organe.
L'Assemblée ne serait pas une sorte de personne morale, investie du mandat de représenter la personne morale Nation, elle serait simplement un organe de cette personne morale Nation; elle ne serait pas distincte de cette personne. Elle serait un organe pour la volonté, comme l'oeil est l'organe de la vue, et l'oreil le l'organe de l'ouïe. Il est nécessaire de connaître tout au moins l'existence de ces théories, qui ont tenu et tiennent une place importante dans la science de l'Etat, que nous n'abordons pas dans cotte étude élémentaire (voir les études de M. Duguit et de M.Carré de Malberg).

Notre méthode est essentiellement réaliste et positive. Il faut un gouvernement. Quel est le meilleur, le plus juste, le plus pratique?

Pourquoi donc nous arrêtens-nous au principe représentatif? Les motifs de notre choix sont importants à cause de leurs conséquences.

L'idéal démocratique, c'est le gouvernement

On le repousse d'abord pour un motif d'inpossibilité matérielle. On ne peut réunir, pour délibérer, la totalité des citoyens français.

Mais s'il n'y a qu'un obstacle matériel su gouvernement direct, la conséquence est qu'il faudrait s'en rapprocher dans toute la mesure des possibilités

Si l'on repousse le gouvernement direct, à raison de l'incompétence du peuple, la solution est plus grave. Il faut s'éloigner du principe, proclamer l'incapacité du peuple et s'attacher au régime rerrésentatif pur.

Le peuple est-il donc incompétent? Le problème est complexe. La solution dépend du degré d'éducation générale. Il y a des peuples plus évolués oue d'autres.

Par ailleurs, il est des problèmes pour les quels le peuple est compétent, d'autres pour lesquels il l'est moins, d'autres pour lesquels il ne l'est pas du tout.

Il est incompétent pour des questions techniques (Code de procédure). Il est compétent pour des questions de sentiment ou de politique pure. On n'est pas démocrate, si on refuse au peuple l'aptitude à se prononcer sur des questions comme la séparation des Eglises et de l'Etat, ou la question de l'existence et de la liberté des congrégations.

"Les Cours de Droit"

3. Place de la Sorbonne

REPETITIONS ÉCRITES ET ORALES

Quels sont, dans le régime représentatif, les rapports entre le corps électoral et les autorités qui le représentent?

Nature des rapports entre. les représentés et les représentants.

La théorie civiliste du mandat.

Conséquences pratiques de la théorie civiliste du mandat.

Abberufungs.recht.

Il faut tenter la doctrine du régime représentatif, c'est-à-dire chercher à définir la nature des rapports entre le peuple, qui se fait représenter et les autorités, qui le représentent. Ces autorités peuvent être collectives (assemblées), ou individuelles (chef de l'Etat). La Constitution du 3 Septembre 1791 avait donné au roi la qualité de représentant.

Il y a d'abord, comme toujours, une théorie d'un côté, une théorie de l'autre, et une troisième

théorie, qui vient se placer entre les deux.

La théorie civiliste construit les rapports entre les électeurs et les élus d'après les principes énoncés par le Code Civil pour le mandat. Il y aurait un mandat donné par les électeurs aux élus. Dans le langage politique, cette théorie prend le nom de "mandat impératif". Au point de vue de l'exactitude terminologique, il est évident que ce mot "impératif" n'ajoute rien au mot "mandat".

Victor Hugo avait proposé d'appeler ce mandat "un mandat contractuel", indiquant qu'il y avait un "contrat" de mandat entre les électeurs et les élus. Pour des juristes, cette expression de "contractuel" n'ajouté absolument rien à leur pensée, puisqu'ils savent que le mandat est un contrat.

Quelles sont les conséquences pratiques de

cette théorie du mandat?

I°) - Les électeurs d'une circonscription donnée peuvent dicter à leurs élus un programme et leur imposer des solutions sur des problèmes déterminés.

2°) - En cas de doute, et s'il n'a pas de mandat, l'élu devrait s'inspirer des désirs de la

majorité locale.

3°) - Les électeurs devraient pouvoir révoquer leurs élus. Le mandat est, en effet, un contrat de confiance, et le mandant doit, à tout moment,

pouvoir révoguer son mandataire.

Cette révocation par application de la théorie du mandat, existe dans certaines pratiques constitutionnelles, notamment en Suisse, à Berne, à Schaffouse, où l'ensemble des électeurs peut toujours révoquer une assemblée. Il suffit de réunir un certain nombre de signatures pour que l'assemblée élue soit dissoute dans son ensemble. C'est le système de l'Abberufungsrecht. Cette institution a été introduite dans la constitution prussienne du 20 Notambre 1920.

Dans les Etats particuliers, dont l'ensem-

Recall.

ble forme les Etats-Unis, il arrive aussi très fréquem ment que les élus peuvent être révoqués par les électeurs, C'est le "Recall". La réunion d'un certain nombre de signatures contre un élu a pour effet d'ouvrir une période électorale, au cours de laquelle les élue visés peuvent être candidats, mais aussi où ils peuvent ne pas être réélus. Cette institution est poussée très loin. Là où les juges sont élus, ils peuvent parfois être révoqués ainsi par le peuple. Il y a d'ailleurs une garantie contre les abus. Ceux qui prennent l'initiative de révoquer des élus doivent s'engager. en cas d'insuccès, c'est-à-dire au cas où les élus attaqués viendraient à être réélus, à payer les frais de l'élection. 4°) - 4ème conséquence de la théorie du

mandat : les élus doivent rendre compte.

5°) - Ils sont responsables.

6°) - Les élus ne devraient pas être payés par le Trésor Public, mais par leurs électeurs. C'était d'ailleurs la doctrine, qui existait autrefois aux Etats Généraux. Voilà donc la théorie civiliste : l'élu assujetti à l'électeur.

De tout temps, les parlements ont fait des efforts pour s'affranchir de la servitude, à l'égard des électeurs, et pour acquérir le droit de statuer suivant leur conscience ou suivant leur propre volonté. Ces efforts ont été des efforts théoriques, des efforts de doctrine, et aussi des efforts pratiques d'organisation constitutionnelle.

L'effort doctrinal se formule dans la théorie da l'élite ou de l'élection simple choix. L'élection n'est pas un mandat, elle est un choix. Ce sont les meilleurs, les plus savants, les plus honnêtes qui sont choisis. Ils gèreront les affaires publiques. d'après leur seule science et leur seule conscience.

De cette doctrine, il résulte : I°) L'élu ne receit pas d'instructions de ses électeurs; 2°) Il statue en pleine indépendance; 3°) Il s'inspire seulement des intérêts du pays.

Dans cette doctrine, l'élection est analogue à la nomination d'un fonctionnaire; le fonctionnaire ne doit pas s'inspirer des désirs de celui qui l'a nommé. Le juge doit statuer en pleine liberté de conscience, sans se préoccuper du désir du Garde des Sceaux dans une espèce détarminée. De même, lorsque dans certains pays (et en France, sous la Révolution) on procède à l'élection des juges, il est bien entendu qu'on ne donne pas de mandat aux juges, autre que celui de statuer suivant leur conscience. L'électeur devrait choisir le meilleur et le plus capable en lui

Efforts faits per les élus pour s'affranchir de la servitude à l'égard de leurs électeurs. a) L'effort doctrinal. La théoria de l'élite ou de l'élection simple choix.

disant: "Vous ferez pour le mieux, j'ai confiance en vou "Il y a d'autres élections nour lesquelles on ne fait pas intervenir l'idée de mandat; ainsi, on n'a jamais soutenu que le Président de la République recevait un mandat du Parlement qui l'élit; le Parlement choisit le meilleur, le plus apte, le plus capable, ou celui qui lui paraît tel, et lui laisse toute liberté pour accomplir ses fonctions. Il est évident qu'encore ici, on ne peut pas arriver à une doctrine absolument ferme, absolument nette, et que la vérité politique ne se laisse pas enfermer dans des formules de nature ma thématique. Ily a un certain lien entre les électeurs ct les élus; les élus doivent, dans une certaine mesure, s'inspirer des indications générales données par le pays et, si ces indications générales ne compromettent pas les intérêts supérieurs dont il a la garde, le Parle ment a le devoir de s'incliner devant elles. Il est certain aussi qu'il faut reconnaître au Parlement un certain droit de résistance et de remontrance. Il faudrait que les élus puissent revenir devant le peuple et le faire statuer à nouveau. C'est pour cela que tant que le droit de dissolution sera paralysé dans notre consti-

Efforts d'or tution, comme il l'est depuis le 16 mai 1877, nous n'aurons pas un régime représentatif fonctionnant normaleconstitution-ment. On ne peut nier un ensemble d'instructions données par l'énsemble du pays à l'ensemble du Parlement.

Mais il y a un point certain, c'est la prohibi-

tion absolue du mandat donné par la majorité locale des

électeurs aux députés qu'ils ont élus.

Il y a, sur ce point, une prohibition expresse dans une série de textes constitutionnels. La déclaration royale du I4 janvier I789 déclarait: "Les députés à élire n'accepteront aucun mandat. "Et un jour qu'oubliant les conditions dans lesquelles ils avaient été élus, certains membres de l'Assemblée Nationale s'en référaient perpétuellement au cahier qu'avaient rédigé leurs électeurs, Mirabeau leur dit qu'ils n'avaient qu'à les déposer sur le bureau de l'Assemblée et à revenir tranquillement au sein de leurs familles.

Le 8 Juillet 1789, l'Assemblée déclare nuls les mandats, qui auraient été acceptés. C'est une décision remarquable, parce qu'elle tranche une question de conscience et de probité; certains députés ont pu être choisis, parce qu'ils avaient accepté un mandat impératif l'assemblée supprime le mandat et respecte l'élection.

La Constitution du 3 septembre 1791 (dans son titre III, chap. I, sect. III, art. 7) déclare: "Les représentants "nommés dans les départements ne seront pas les représen-"tants d'un département particulier, mais de la Nation "entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat",

ganisation nelle pour affranchir l'élu de l'asservissement aux élections.

Prohibition du mandat donné par la majorité des électeurs.

Ce texte est classique et reproduit dans la const tution de l'an III. Aujourd'hui, dans l'art.13 de la Loi organique sur l'élection des Députés du 30 Novembre 1875, on trouve ce principe "Tout mandat impératif est nul et de nul effet".

Movens imaginés dépendance des élus vis-à-vis de leurs électeurs.

Les movens qui vont être imaginés pour as. pour assurer l'inesurer l'indépendance des élus à l'égard des électeurs, sont d'abord la nullité du mandat impératif même quand il a été librement accepté; ensuite, l'eloignement suffisant de la crainte de la réélection: en troisième lieu. l'irrévocabilité des élus.

dat impératif même librement accepté et validité de l'élection.

Le promier moyen pour assurer l'indépena) Nullité du man-dance des électeurs, c'est la nullité du mandat même librement accepté, et en même temps la validi té de l'élection. Une élection a été viciée par un mandat impératif, l'élection est valable, et c'est le mandat impératif qui est nul. Il y a là quelque chose qui choque un peu la morale ordinalre. Voilà un Député, qui accepte un mandat impératif, se fait élire grâce à ce mandat et auquel on vient dire :"Yous n'aviez pas le droit d'accepter "ce mandat, alors vous en êtes libéré, mais vous "allez quand même sieger". C'est cependant la doc trine actuelle. En 1846, la Chambre des Députés de la Monarchie de Juillet fut plus susceptible et plus délicate. Un député, devant les électeurs censitaires de Poitiers, avait déclaré :"Je m'emga ge à soutenir le présent mandat". La Chambre l'a invalidé. Mais en 1894. M. CLUSERET. ancien insurgé de la Commune, ayant accepté un mandat impératif, fut tout de même validé.

La pratique de la démission en blanc.

Comment, pratiquement, a-t-on essayé de faire fonctionner le caractère impératif du man dat ? C'est ici qu'intervient la pratique de la démission en blanc. Le candidat, avant d'être élu signe une lettre adressée au Président de la Chambre, par laquelle il donne sa démission de Député. Cette lettre est dite en blanc, parce qu'elle n'es pas datée. Le candidat remet cette démission à un comité, et lorsque le Comité est mécontent, il n'a plus qu'à mettre la date et à envoyer la démission au Président de la Chambre. M. Allemane, élu à Paris, avait signé sa démission en blanc, et la Comité avait envoyé la démission au Président de la Chambre; le Président de la Chambre, prévenu, refusa la démission, mais alors M. Allemane démissionne volontairement. Cette seconde démission est acceptée. M. Allemane va de nouveau devant ses électeurs et il est réélu à une formidable majorité. Cela indique combien le système de la démission en blanc est imparfait, puisqu'en somme on s'en remet à un Comité, qui prétend représenter ses électeurs et n'y a cependant aucum titre.

Le système de la démission en blanc est donc périmé en France; on n'en parle plus depuis 1 1894. Mais en 1928, ce système a pris un renouveau d'actualité en Roumanie. Au mois de Mars, le géné ral Avaresco, du parti du peuple, dépose au Sénat une interpellation sur ce fait que tous les membres de la majorité ont signé leur démission en blanc, et M. Maniu, chef du Gouvernement, Présiden du Conseil, représentant le parti national paysam, a déclaré qu'en effet, l'article 49 des scatuts du parti national paysan impose à tous les élus du parti la démission en blanc, remise au Comité direc teur du parti, et M. Maniu exposait que les partis démocratiques out besoin de discipline et qu'il ne peut y avoir de discipline que si le parti organisé peut révoquer les membres des Chambres.

C'est un système dangereux, car il fait passer le Gouvernement du pays aux "militants", qui peuvent avoir du dévouement et du désintéressement mais qui n'ent pas la compétence et surtout la res-

Il faut, en sacond lieu, pour que le dé-

ponsabilité.

puté soit indépendant, un éloignement suffisant de la crainte de la non réélection. A la fin d'une 16 gislature, les élus font, à propos du vote du Budget, de la surenchère pour attirer la bonne volonté de catégories d'électeurs. L'ensemble du peuple, le contribuable, les consommateurs, n'ont pas de reconneissance pour celui qui les défend. Il faut. pour être réélu, favoriser des catégories d'électeurs, parce que, si l'ensemble d'électeurs n'ont pas de reconnaissance, ces catégories ont de la rancume. Si on veut que les Députés agissent pendant um certain temps avec une certaine indépendance, il faut leur donner le temps de ne pas penser aux électeurs. Pour atteindre ce but, il y a deux voies : les nommer à vie ou bien les déclarer non rééligibles. C'est ce second système qu'avait organisé la constitution du 3 Septembre 1791. Les Membres de l'Assemblée législative étaient élus une première fois pour deux ens; ils pouvaient ensuite être réélus une seconde fois pour deux ans ils devaient rentrer dans la vie privée-pour deux

ans. Il ne fallait pas qu'il y est des personnes qui fissent une carrière des élections politiques.

b)éloignement suffisant de la craints de la réélection. a durée du mandat égislatif est en aison inverse de a force des idées démocratiques au moment considéré.

Si on he veut pas arriver à ces sciutions extrêmes (non rééligibilité ou élection à vie), il reste la durée suffisante du mandat. Sur ce point. l'histoire constitutionnelle offre des solutions très variées. La durée du mandat est en raison indirecte de la force des sentiments démocratiques d'un pays. Plus la démocratie triemphe, plus court est le mandat, et tous les mouvements de réaction se sont accompagnée d'un allongement du mandat législatif. Le summum de la démocratie en France. c'est la constitution montagnarde du 24 Juin 1793. (jamais appliquée). Elle faisait élire les députés pour un an. Antérieurement, la constitution du 3 Sentembre 1791 faisait élire les députés pour deux ans. Dans la constitution directoriale de l'an III votés pendant la réaction thermidorienne, après la chute de Robespierre, les députés sont élus pour trois ans. Le maximum de durée du mandat législatif arrive avec le Ministère de M. de Villèle, en 1824 les députés sont élus pour sept ans. Pendant le second empire, la durée du mandat est de six ans, et actuellement, elle est de quatre ens. Aux Etats-Unis, les membres de la Chambre des représentants sont élus pour deux ans. Autrefois, les membres de la Chambre des communes étai ent élus pour sept ans maintenant ils sont élus pour cinq ans, mais à la chambre des communes, la dissolution joue fréquemment, de sorte qu'on ne peut dire que les membres de la Chambre des communes soient alus pour plus longtemps pratiquement que les membres de la Chambre francaise.

## C. Système du référendum ou Gouvernement

semi-direct .-

Entre les systèmes opposés de la démocratie pure et du Gouvernement représentatif, se place le système intermédiaire du gouvernement semi-direct ou régime du référendem.

Referendum votatum po pulaire plébiscite. Dans ce système, le peuple peut lui-même accomplir certains actes de la vie publique. Il ne les fait pas par la réunion matérielle de tous les citoyens dans un même lieu, il les fait en déposant dans une urne un bulletin, qui exprime sa volonté. Ce mot de referendum vient de l'expression employée dans les conférences diplomatiques ou certaines diètes des confédérations. Ces diètes ou ces conférences prennent une décision "ad referendum" c'est-à-dire avec la réserve qu'on en référera aux mandants. L'expres-

sion s'applique d'une façon extrêmement exacte, lorsque le Parlement prend une décision, en se rése; vant de se faire approuver par l'ensemble du peuple Le Parlement fait une Loi et dit: "Cette Loi ne sera définitive que si le peuple l'approuve". Seulement. il y a d'autres formes de gouvernement semi-direct notamment en Suisse, où le peuple peut prendre l'initiative des lois. Alors l'expression "referendum" ne s'applique plus avec la même exactitude. Aussi ce mot n'est-il usité qu'en France. En Suisse, la votation populaire prend le nom de plébiscite. En France, nous réservous ce mot à une institution particulière, qui a fonctionné sous le premier et sous le second Empire. Dans le "plébiscite", au sens francais de l'expression, le peuple prend une double déc: sion: 1°) Il affirme sa confiance dans un homme: 2°) Il approuve un acte de cet homme. C'est ainsi que sous le second empire, les formules du plébiscite portaient toujours le nom de l'Ampereur plus la décision summe modification constitutionnelle.

Le droit positif français exclut le referendum.

La constitution de 1875 adopte le principe représentatif pur et exclut le referendum. Elle n'emploie pas ces termes doctrinaux, mais sa décision n'en est pas moins nette et certaine. L'article l' de la Loi constitutionnelle du 25 Février 1875 s'exprime, en effet, en ces termes :"Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées; la chambre des députés et le Sénat". Il n'y a donc aucune place pour le peuple. D'autre part, l'art. 3 de la même Loi porte dens la deuxième phrase : Le Président de la République promulgue les Lois, lorsqu'elles ent été votées par les deux chambres. Entre le vote des chambres et la promulgation présidentielle, il n'y a donc aucune place pour le peuple.

Les conséquences de ces idées sont les suivantes :

1° - Le referendum, comme institution constitutionnelle in abstracto, ne pourrait être introduit que par vois de révision constitutionnelle. Le 7 Juin 1886, une proposition de M. Cunée d'Ornano déposée en forme de Loi, fut rejetée par la question préalable.

En 1912, la question préalable fut encore opposée à une proposition de M. Pugliesi-Conti, tendant à introduire le referendum dit de consultation; dans ce système, le peuple serait officiellement consulté, mais se décision ne lierait pas le parlement. Il est évident que la liberté du parlement après déci-

sion du peuple ne serait que théorique.

2°) Les chambres violeraient directement la constitution si, en présence de problèmes concrets, elles ne décidaient pas pleinement et si elles prétendaient s'en remettre à la décision du peuple. Le 15 Décembre 1906, la question préalable a été opposée à M. Archimbaud, qui avait demandé que le peuple statua sur l'augmentation de l'indemnité parlementaire (referendum de décision). Le 5 Juillet 1905, elle fut opposée à M. Raiberti, qui proposait de consulter le peuple sur l'opportunité de la séparation des Eglises et de l'Etat (referendum de consultation).

#### Etude théorique du referendum.

Avantage du referendum.

Il présente des avantages. Il est incontestablement plus en harmonie avec le principe démocratique; il évite le despotisme des assemblées il assure la concordance entre la majorité parlementaire et le pays; très souvent les chambres, pour de motifs divers, ne correspondent pas à la majorité du pays. Le referendum remédie àcette discordance. Il est donc um instrument de pacification et de stab: lité.

Il y a cependant des objections. Les voici avec nos observations.

l°) Le peuple serait incompétent. Nous répondons que le referendum peut parfaitement statuer sur certaines questions concrètes. Si l'on reprend, par exemple, la proposition de M. Raiberti, le peuple savait parfaitement s'il voulait ou non la séparation des Eglises et de l'Etat.

2°) Le referendum ne serait pas éclairé par la discussion. Admettons que les discussions parlementaires éclairent les débats: Observons : a) que les discussions changent quelquefois les opinions, mais rarement les votes: -b) que la pratique française du vote des absents enlève beaucoup de valeur à cet te objection; -c) qu'au moment des plébiscites, il y a, notamment en Suisse, une campagne de presse et d'af fiches, qui peut être considérée comme une discussion.

3°) Le referendum fatiguerait le peuple. C'est vrai, si on en abuse. En ce cas, l'expérience nous le montre, les absents sont innembrables; il faut éviter de déranger les électeurs à tout propos.

4°) Le referendum sera it couteux. Il est peu coûteux, s'il est juste, se qui est coûteux ce sont

Critiques contre le referendum.

Source : BIU Cujas

les erreurs.

5°) Il déconsidérerait le Parlement. Ce n'est pas exact; en Suisse, le referendum est très souvent négatif, c'est-à-dire que le peuple repousse ce qui a été voté par les assemblées, mais sependant les membres des assemblées sont perpétuellement réélus; il n'est pas de pays ou les fonctions électives aient plus de stabilité; cela vient précisément de ce que l'on a le referendum; on garde les personnes, puis qu'on peut désavouer les actes.

Le souvenir du Deux Décembre. En France, il y a une objection, qui est d'ordre politique; elle est sans fondement logique, mais déterminante. On a peur d'un coup d'état, on redoute que le peuple se prononce pour un homme, qui renverserait la République. A cela, en peut répondre qu'un pays ne peut pas vivre perpétuellement sur des souvenirs. Il y a des peuples, qui sont parfaitement démocratiques comme le peuple suisse et le peuple américain, où il n'y a pas de coups d'Etat, et à mesure précisément que la légende bonapartiste commence à entrer dans l'histoire, on peut revenir aux principes démocratiques et admettre, au moins dans les cas graves, le referendum.

1°) En France.

Expérience du referendum en France et dans

les pays étrangers.

La France a connu le referendum constitutionnel en théorie et en pratique; elle a connu le referen dum législatif dans la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, qui ne fut jamais appliquée.

La France l'a expérimentée sous ses deux for-

mes: referendum proprement dit et plébiscite.

Toutes les constitutions de l'époque révolutiennaire ont été soumises directement à l'approbation du peuple(V. infra, chap. IV, établissement et révision des constitutions.)

Il en a été de même, sous le premier et sous le second Empire, des modifications à la constitution lorsqu'elles touchaient à la base du régime. Le 18 Mai 1870 par exemple, fut soumise au peuple la question suivante : "e peuple français approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860 par l'empereur, mais avec le concours des grænds corps de l'Etat et ratifie le sénatus-consulte du 20 Avril 1870".

Cette expérience suggère deux observations:

a) referendum constitution-nel.

1°) Le plébisoite constitutionnel a été constamment approbatif. Entre le connu, qu'on lui offre et l'inconnu, le peuple choisit toujours le commu.

2°) Le fait qu'une constitution a été approuvée par le peuple, même à une grosse majorité ne lui confère aucune stabilité particulière. La constitution montagnarde du 24 Juin 1793 avait été aporouvée par près de deux millions de suffrages (1.801.918) contre onze mille (11.610); elle ne fut jamais appliquée. La constitution de 1875 n'a pas été soumise au peuple; c'est celle de toutes qui a le plus duré.

Nous avons, dans notre histoire constitutionnelle, une simple tentative de referendum en ma dans la cons-tière de lois ordinaires; c'est celle qui a été faite dans la constitution montagnarde du 24 juin 1793 (jamais appliquée) Elle distinguait dans les actes du corps législatif, deux catégories : l°) les lois 2°) les décrets.

> Les lois étaient des actes du corps législatif sur les objets importants. Les décrets étaient les actes du corps législatif sur les matières de moindre importance. La constitution dressait d'une part, la liste des matières, qui étaient du domaine de la loi, et d'autre part, celle des matières qui formaient le domaine du décret.

L'article 53 disposait : "Le corps législatif propose des lois et rend des décrets". Les décrets étaient donc definitifs. Quant aux "projets de lois" ils sont envoyés, précédés d'un rapport, dans toutes les communes de la République, sous ce titre: "Loi proposée". Quarante jours après si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des Assemblées primaires n'a pas protesté, le projet devient Loi. S'il y a réclamation, le corps législatif convoque les assemblées primaires. Ce système n'a

2)A l'Etranger jamais vácu. L'étranger, au contraire, nous offre une expérience très large et très intéressante.

> Le referendum se présente comme antérieur ou postérieur.

Dans le referendum antérieur, les autorité: compétentes consultent le peuple sur le principe d'une loi. Si le peuple approuve le principe qui lui est soumis, l'assemblée le met en œuvre.

Dans le referendum postérieur, le peuple statue sur un acte complétement élaboré.

b)Le referendum 16gislatif titution montalmarde de 1793.

Le referendum à l'Etranger Ses divers aspects.

Referendum antérieur ou postérieur. tif.

Referendum faoultatif: 1°) de la part

des assemblees. 2°) de la part

du peuple. 3°) de la part du chef de 1'Etat.

L'initiative populaire.

Dans quels pays fonctionne le referendum ?

a) Suisse.

Peferendum obligatoire, lorsqu'une öbligatoire décision ne peut être prise qu'avec l'approbation du peuple.

In Suisse, une modification à la consti tution \* cet definitive que si le peuple l'a approuvée.

Le referendum est facultatif, lorsqu'une matière peut ou pourrait être réglementée par l'Assemblée représentative, mais que, dans certaines conditions, la consultation du peuple peut être exigée pour la validité définitive de la décision.

Le referendum peut être demandé par les Assemblées elles-mêmes, qui h'sitent à prendre seules la responsabilité d'une décision et qui s'en remettent au peuple. Il peut être demandé aussi par le peuple, c'est-à-dire que les Assemblées, ayant voté une Loi, le peuple exige que cette loi lui soit soumise. Ce referendum prend le nom de "veto". Le peuple s'pppose à la mise en oeuvre d'une loi, avant qu'il l'ait approuvée. La constitution allemande de Weimar a imaginé ou plutôt a introduit dans la pratique constitutionnelle une troisième catégorie de referendum facultatif, c'est le referendum facult tatif de la part du Président, le Président du Reich pouvant provoquer le referendum.

Il y a enfin une autre forme d'interven tion directe du peuple dans la formation des Lois o'est l'initiative. Le peuple lui-même prend l'initiative d'une Loi. Le Parlement restant inerte, 1 le peuple le prevoque et se substitue à lui. L'initiative prend deux aspects : elle est"formulée" ou "non formulée". L'initiative formulée porte sur un projet de loi définitif et rédigé en articles . L'initiative non formulée demande que le Parlement fasse une loi dans un sens déterminé, sur une matière précise. En Allemagne, l'initiative populaire doit être formulée; le peuple allemand a pris l'initiative d'une loi formulée contre le plan Young et contre le système des réparations (Novembre-Décembre 1929).

Le métropole du referendum, c'est la Suisse. C'est dans ce pays que le referendum et toutes les formes de la démocratie plus ou moins directe existent depuis les temps les plus reculés. Le referendum s'y montre en général sage, modéré, économe et quelquefois antiétatiste et conservateur. Il y est d'un usage très fréquent, qui va parfois jusqu' fatiguer le peuple et provoquer les abstentions. Il s'y présente sous toutes les formes; initiative, veto facultatif, obligatoire. Il porte même sur les traités de la confédération.

b)le referendum aux Etats-Unis.

Aux Etats-Unis, le referendum existe dans 1º Etat fédéral, pour les matières constitutionnelles; la constitution ne peut être modifiée que movennant l'approbation du peuple. Dans les Etats particuliers, dont l'ensemble forme la Fédération américaine, on trouve le referendum constitutionnelle, et aussi, avec un développement remarquable le referendum en matière législative. Il a progre: sé en raison de la déconsidération, qui entourerait les assemblées. Lord Bryce, qui fut ambassadeur d'Angleterre à Washington, a écrit dans sa "République américaine" que les Américains vivent avec leur parlement comme la vigne avec le phylloxé ra. Les Américains ont dressé des grillages autour des parlements, comme on en pose pour limiter les ravages des rongeurs. Cette préoccupation apparaît dans toute une série de dispositions; les constitutions des Etats particuliers sont extrêmement longues; il y a donc nombre de matières qui, dans les autres pays, sont du domaine législatif, et qui, dans ces pays, tombent dans le domaine constitution nel. Aussi, ces matières sont mises à l'abri de l'emprise des assemblées particulières (autorisation de loteries, autorisation de banques d'émissic etc ... ) Les hommes occupés, avocats, industriels, n'entreraient pas dans les Assemblées. Au contraire ils consentent à aller dans une constituante; qui ne siège que pendant quelques semaines et pour prene dre une décision importante sur une matière, qui intéresse au plus haut degré les destinées du pays. Cette méfiance à l'égard du législatif apparaît aussi dans la très courte durée des sessions. Il y a des Etats de l'Amérique du Nord, où il est entendu que les Assemblées ne doivent pas sièger plus de deux mois. Il y en a certains même, qui donnent une indemnité journalière aux députés, puis qui décident que, au bout de deux mois, s'ils veulent rester ils ne seront plus payes. Le zèle faiblit avec la fin de l'indemnité parlementaire. C'est dans ce sys tème de précautions contre le Parlement que prend place le referendum.

c)le referendum

Dans les constitutions européennes du dans les ré- lendemain de la guerre, en Autriche, en Tchéco-Slccentes cons- vaquie, en Irlande, en Lithuanie, en Lettonie, en Esthonie, en Grèce, etc... le referendum occupe une européennes. très large place, Il est surtout intéressant de noter qu'il existe en Prusse et dans le Reich allemand. Il se poursuit actuellement, en Allemagne, une expérience démocratique extrêmement intéressante. Un des aspects en est la législation populaire. L'art. 73 de la Constitution de Weimar pose le principe du referendum. L'appel au peuple peut être provoqué, soit par le Président du Reich, soit par untiers des membres du Reichelag, soit par les citoyens eux-mêmes. Il y a dans le premier paragre phe de cet article 73 quelque chose qui caractérise un peu la constitution de Weimar : "Dans le délai "d'un mois après leur vote par le Reichstag, les "lois peuvent être soumises au referendum par le "Président du Reich." Par conséquent, si la consti tution allemande est, par bien des aspects, une constitution démogratique, elle est par ce côté une constitution autoritaire. Le Président du Reich est élu par le peuple directement comme dans la France de 1848. De cette nomination directe par le peuple, il reçoit une grande autorité. En outre, le voilà qui peut se faire dresser contre le Parlement et en appeler aupeuple. Cette institution est à observer.

En second lieu, le tiers au moins des membres du Reichstag, appuyé par le vingtième des électeurs, et enfin, le dixième des électeurs, peut demander qu'une loi ou qu'un projet de loi soit sous mis au referendum.

Le referendum a fonctionné à plusieurs reprises en Allemagne : 1°) Au sujet des biens appar tenant aux princes. Il s'agissait de savoir ce que les princes détrônés conserveraient des biens de la couronne, et ce qu'ils laisseraient au Reich. 2°) au sujet du problème naval. Le Reichstag avait décidé la mise en chantier d'une série de croiseurs cuirassés, et naturellement la gauche pacifiste de l'Allemagne s'était élevée contre ce programme mili teriste; le referendum a échoué. 3°) Et en Novembre Décembre 1929, nous avons été les témoins d'une tentative nationaliste contre le plan Young et les répa rations dues aux puissances alliées (Plébiscite Hugenberg). Le dernier referendum a échoué, mais il n'en resta pas moins que l'initiative a recueilli plus de signatures que le minimum exigé qui était de 4.100.000.

Voici quelle est la procédure du referendum ; il y a d'abord une demande revêtue d'un certain nombre de signatures, et si le nombre en est sui

fisamment important, le Gourvernement organise la consultation du peuple. Si, dans cette consultation, le dixième des électeurs se prononce pour la consultation, le gouvernement est obligé de soumettre le projet au Reichstag. Si le Reichstag donne satisfaction aux électeurs, la procédure est finie; si le Reichstag repousse, au contraire, le projet des citoyens, il faut consulter directement l'ensemble du peuple sur le projet. Voilà par exemple le referendum nationaliste contre les réparations contre la paix et la politique de paix. Il a été signé en Allemagne par un peu plus du quart des électeurs, c'est-à-dire par plus de quatre millions ceat mille citoyens. Si l'on pense à la difficulté de faire prendre une initiative à des citoyens, on ne peut s'empêcher de trouver ce chiffre considérable et un peu effrayant.

Le referendum existe aussi, (art.8 numero 2 de la constitution du 30 Novembre 1920). Une initia tive populaire peut demander : 1°) la modification de la charte; 2°) le vote de la modification d'une proposition de Loi; 3°) la dissolution de la diète. Ainsi le peuple prussien peut révoquer la chambre.

Ainsi, la consultation directe du peuple est loin d'être une idée théorique et dangereuse ou une utopie irréalisable. L'institution fonctionne dans les Etats-Unis d'Amérique et dans un grand nombre de pays d'Europe, sans y produire de catastrophes

#### CHAPITRE III

TROISIEME PRINCIPE DE DROIT CONSTITUTIONNEL COM-MUN SUPPOSE PAR LA CONSTITUTION DE 1875.

LA SEPARATION DES POUVOIRS.

#### Section 1.

La Règle .- Son origine historique et doctri nale; son entrée dans les constitutions .-

Le principe de la séparation des pouvoirs est une règle d'art politique, d'opportunité, de bon aménagement des pouvoirs publics.

Cependant certains publicistes, qui ont

trouvé des continuateurs jusqu'à nos jours, ont cons sidéré le problème sous un aspect pour ainsi dire métaphysique. Ils ont cru que les "pouvoirs" existent avec une sorte de réalité, et l'abstraction juridique en a poussé mêmes certains à se demander si les pouvoirs ne seraient pas des personnes morales.

A cette méthode, se rattache la controvers se classique sur le point de savoir s'il y a seulement deux pouvoirs (législatif, exécutif), ou s'il faut en reconnaître un troisième (judiciaire).

Dans notre methode, nous disions qu'il y a autant de pouvoirs qu'on juge utile d'en créer; depuis la Révolution, on estime qu'il y en a trois.

Lorsqu'on a posé le principe de l'existenc ce de ces pouvoirs, les conséquences qui en découlent ne sont pas déterminées par une logique maté-

mathique, mais par l'opportunité pratique.

Cette règle d'opportunité politique peut se formuler ainsi: Il est convenable, il est opportum, tant au point de vue du bon fonctionnement des services publics qu'au point de vue du respect par l'Etat des libertés individuelles que les diverses fonctions étatiques, la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire, soient exercées par des organes différents, et jouissent, les uns à l'égard des autres, d'une certaine indépendance. Voilà tout.

Historiquement, le principe de la séparation des pouvoirs est apparu comme une arme de guerre contre le pouvoir absolu des rois. Le roi, réunissant en lui l'exécutif, le législatif et le judiciaire, les publiscistes ont dit que c'était là un
état de choses mauvais; qu'il fallait laisser au Roi
l'exécutif et détacher de lui le législatif et le
judiciaire. Actuellement, le principe de la séparation des pouvoirs présente encore une certaine utilité contre les empiètements possibles des assemblées
parlementaires, sur le pouvoir exécutif et sur le
pouvoir judiciaire.

En France, l'idée de séparation des pouvoirs ne peut pas être séparée du nom de Montesquieu.
C'est lui qui l'a jeté dans la circulation, dans son
livre le plus connu: "L'Esprit des Lois" qui a paru en
1748, au livre IX, chapitre VI. Là se lisant quelques formules célèbres: "Lorsque dans la même personne
ou dans le même corps, la puissance législative est
réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de
liberté." Par conséquent, première affirmation de
Montesquieu: pas de liberté politique, si l'exécutif

En quoi censisto la règlo de la séparation des pouvoirs.

Sa formation historique.

Son origine doctrinale.

81

se confond avec le Législatif. "Tout serait perdu, continue le célèbre philosophe, si le même corps ou des principaux ou des nobles, ou du peuple gardait les trois pouvoirs". Et il conclut: "Il faut que par la force des choses, le pouvoir arrête le pouvoir." C'est-à-dire qu'il faut que les pouvoirs se fassent équilibre, se fassent op position les uns aux autres, et parcette opposition des pouvoirs on évite le despotisme.

L'idée de séparation des pouvoirs prend dans la ricainedesfreindangue politique américaine un aspect mécanique; on l'apt contrepoids pelle le système des freins et des contre-poids. C'est l'idée de montesquieu sous un autre aspect; il faut qu'il y ait un ensemble de freins ou de contre-poids, qui empêchent un pouvoir de devenir prédominant et, en devenant

prédominant, de devenir despotique.

Rôle principal Avec la Révolution, le principe théorique de la principe hontesquieu a pris la dignité d'un dogme constitutionnel

ous le Révelu-directe ent promulgué dans des textes.

u principe ous le Révelu ion.

C'est d'abord la constitution du 3 Septembre 1791; l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, placée en tête de cette constitution s'exprime ainsi: "Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminés, n'a pas de constitution." Cette formule est reproduite dens l'article 22 de la déclaration des droits en tête de la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'An III.

## Section II

Combinaisons auxquelles peuvent donner lieu les

## rapports entre les pouvoirs.

Les rapports des pouvoirs entre eux donnent lieu à des combinaisons très variées, que nous allons schématiser sans prétendre enfermer dans nos formules toute la réalité mouvante de la vie.

## A. Les systèmes d'Isolement des Pouvoirs.

La séparation tend à l'isolement dans la constitution monarchique du 3 Septembre 1791; mais cette ten dance trouve son maximum dans la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III(ainsi nommée parce qu'elle confiait l'exécutif à un Directoire de cinq membres, en face de deux assemblées, le conseil des Cinq Cents et le Conseil des Inciens.)

"Les Cours de Droit"

PLACE DE LA SORBONNE

RÉPÉTITIONS ÉCRITES ET ORALES

1º) L'exécutif n'a aucune action sur le Lé-

#### Dons ce système:

l°)L'exécutif n'a aucune action sur le Lé-gislatif. a) Les membres du Directoire et même les gislatif.

Ministres ne peuvent pas entrer dans les Assemblées. C'est à cette époque que les rapports inévitables entre les pouvoirs publics ont été assurés parce que a)Le gouvernement n'a pas l'on appelait des "messagers d'Etat"sortes de facentrée aux Chamteurs de haut vol, qui portaient solennellement d'un pouvoir à l'autre des messages écrits. L'institution bres.

1 initiative de la loi ne participe pas

eré.

fut supprimée par la Restauration, à raison de sa complète inutilité .b)Les chambres fonctionment sans que le pouvoir exécutif puisse exercer sur elles aub) Il n'a pas cune espèce d'influence. Elles sont permanentes, c'est a-dire qu'elles s'assemblent quand il leur plait. Le Directoire ne les convoque pas, ne les ajourne pas, ne les proroge pas. A plus forte raison, le Direcà son élabora- toire ne peut pas dissoudre le conseil des Anciens tion ne la con-ou le conseil des Cinq-Cents. Enfin, le pouvoir exétrôle pas une cutif n'a aucune espèce de rôle dans l'élaboration fois votée.Les de la Loi. Il n'a pas le droit de proposer la Loi, Chambres seréu-réservé au Conseil des cinq-cents. Il ne participe nissent à leur pas à l'élaboration de la Loi, comme le font aujourd'hui les ministres, puisqu'il n'entre pas aux assemblées. Enfin, lorsque la loi a été votée par le conseil des cinq-cents d'abord, par le conseil des An-

> 2°) A l'inverse, le pouvoir législatif n'a aucume action sur le pouvoir exécutif. Les Directeurs ou les Ministres ne sont pas responsables politiquement devant les chambres. Toutefois, le conseil des cinq-cents peut mettre les Directeurs en accusation, mais seulement en cas de crime. Il y avait donc laume tentative d'isolement presquecomplet entre les pouvoirs; elle a absolument échoué, puisque l'époque du Directoire est marquée par toutes sortes de trouble et a fini par le coup d'Eta; de Brumaire.

ciens ensuite, elle est définitive et le Directoire

### Les systèmes de collaboration entre les

## Pouvoirs.

n'y peut rien.

La pluspart des constitutions organisent une collaboration des pouvoirs, mais, suivant des équilibres différents.

Suivant le côté ou la constitution penche on a un type de constitution classée.

1°) Si elle donne la prédominance aux Assemblées on a le Gouvernement d'assemblée ou gouvernement conventionnel.

2°) S'il y a prédominance de l'exécutif, on se trouve en présence d'un pouvoir royal supérieur et, dans la République, du Gouvernement présidentiel.
3°) S'il y a collaboration équilibrée de

pouvoirs séparés, c'est le régime parlementaire.

# § 1.- Le Gouvernement d'Assemblée ou

#### Gouvernment constitutionnel.

Dans ce régime, l'exécutif n'est pas un pouvoir distinct en face de l'Assemblée. Il est sa délégation, ou, pour employer le langage traditionnel son commis.

Le Gouvernement Ce système a fonctionné en France, toutes d'assemblée en les fois au au lendemain d'une crise, nous avons eu France. des assemblées constituantes.

La Convention(1792-1795) qui a donné son nom au système, a exercé le pouvoir exécutif au moyen de certaines de ces commissions: le comité de sûreté générale et surtout le Comité de Salut Public.

Après la chute de Louis-Philippe, la Constituante de 1848 chargea d'abord de l'exécutif un Comité de Cinq Membres, mais, effrayée par les journées de Juin, elle confia une sorte de pouvoir directorial au général Cavaignac.

Enfin, l'Assemblée Nationale de 1871 qui était aussi une assemblée souveraine, avait confié le pouvoir exécutif de M. Thiers, se réservant de pouvoir toujours le révoquer, quand M. Thiers ne ferait pas sa

politique, ce qui est arrivé au 24 Mai 1873.

Le gouvernement d'assemblée n'a jamais été en France qu'un expédient exceptionnel des périodes transitoires. Ce système trouva son expression théorique pendant l'élaboration de la constitution de 1848 avec l'amendement Grévy. La Constituante se demandait si elle créerait un véritable président de la République c'est-à-dire un personnage stable, indépendant, nommé pour une durée déterminée, et irrévocable par l'assemblée. C'est alors qu'elle fut saisie par M. Grévy du fameux amendement, qui porte son nom; il tendait à ce que la Chambre unique nommât un Président du Conseil, qui nommerait les autres ministres, et serait toujours responsable devant elle. M. Grévy a occupé, sous la

Constitution de 1875.la fonction dont il démontrait l'inutilité en 1848.

Le gouvernement des assemblées en Suisse.

Le gouvernement des assemblées existe en Suisse. Théoriquement, les assemblées y sont souveraines; mais ce système y prend un aspect tout différent de ce qu'il serait dans d'autres pays. La caractéristique du régime parlementaire français, surtout avant l'année 1898, c'était la consommation effrovable de ministères de trois mois, de deux mois, de sept jours; etc ... Au contraire.en Suisse, le peuple et les assemblées sont souverains, mais le principe leur suffit et ils n'en abusent pas; une fois qu'un homme a été nommé membre du pouvoir exécutif.il n'en sort que quand il veut ou quand il meurt; il est perpétuellement réélu. Il y a en Suisse des moeurs, qui corrigent singulièrement ce que pourrait faire redouter la lettre de la constitution.

Le gouvernementd'assemblée dans les constiropéennes du lendemain de la guerre

Dans plusieurs des constitutions européennes du lendemain de la guerre, il n'y a pas de président de la République. C'est l'assemblée, qui nomme le Président du Conseil, lequel est toujours responsable devant elle. C'est le cas de la Prusse (art. 58); de l'Esthonie tutions eu- (art.59) C'est donc l'expérience de l'amendement Grévy.qui se poursuit dans la pratique. En Prusse, il y a toutefois un correctif:le Président du Conseil, nommé par la Diète, peut, s'il est mis en minorité par elle, la dissoudre et faire trancher le conflit par le peuple. En Esthonie, on refuse à ce personnage le droit de porter le titre de"chef de l'Etat", qui lui est quelquefois décerné, mais à tort.

> \$2 - Les systèmes d'indépendance de l'exécutif. Ce système se trouve réalisé dans des degrés divers dans les monarchies. La Serbie est même revenue au pouvoir absolu du Roi, par la suppression des Cham bres(1928).

Dans la République, le système qui s'oppose le plus directement au gouvernement des assemblées, c'est le gouvernement présidentiel. Il trouve son type le plus marqué dans la constitution des Etats-Unis, qui fonctionne depuis 1787 et est donc la doyenne des constitutions du monde.

Le système de la Fédération se retrouve dans chacun des Etats particuliers qui la composent. Il existe aussi dans certains des Etats de l'Amérique latine; mais là il est tempéré, corrigé ou complété, si l'on peut dire par l'abus des révolutions et des coups d'Etat. Peut-être le tempérament latin trouverait-il une satisfaction à ses ardeurs et à ses impatiences dans le simple renversement des ministères, organisé pacifiquement dans le régime parlementaire.

Le Président des Etats-Unis.

Son élection par le peuple.

Le Président des Etats-Unis (ne pas dire Président de la République) est seul chef du gouvernement en même temps que chef de 1ºEtat.

Si on veut avoir un Président effacé, qui laisse agir les ministres, il faut faire ce que nous avons fait en France; il faut faire élire le Président de la République par les Chambres. Mais si on veut un Président actif, qui soit véritablement le chef du pays, qui soit un gouvernement qui ait de l'autorité, il faut le faire élire par le peuple Aux Etats-Unis, le président est donc élu par le peuple et il l'est à deux degrés. A l'intérieur de chaque Etat, les citoyens choisissent des électeurs présidentiels en nombre égal à celui des députés et sénateurs que l'Etat a le droit d'en voyer au Congrès . Dans la pensée des auteurs de la Consti tution de 1787, exposée notamment dans le "Federalist", ce suffrage à deux degrés devait être un"filtre" La masse devait choisir des hommes connus seulement par leur capacité et leur moralité et qui, à leur tour, choisiraient en toute liberté l'homme le plus digne d'être ap pelé à la magistrature suprême. Le système a été altéré par la pratique. Tout électeur se présente avec l'engagement de voter pour un candidat déterminé. Comme le nombre des électeurs secondaires est très restreint (551 pour tout l'ensemble des Etats-Unis)le résultat est connu dès qu'ont eu lieu les élections primaires. C'est donc au moment où sont êlus les électeurs, et non non point au moment où ils se réunissent pour désigner le Président de la République, que le nouveau président est considéré comme élu. C'est à ce moment qu'il reçoit les félicitations officielles des puissances étrangères.Les choses se passent donc comme s'il était élu directement par le peuple; il en tire une autorité considérable.

La France a expérimenté ce système avec la consti tution de 1848. Il y avait, d'un côté le Président élu au suffrage direct par le peuple, et en face, l'assemblée, également élue. Mais le Président concentrait en lui toute la force du suffrage universel, dispersée et parconséquent affaiblie dans l'Assemblée. Lorsque l'on met en face l'un de l'autre un Président et une Assemblée, tous deux élus par le peuple, c'est le Président qui l'emporte presque fatalement. Ce Président élu par le peuple est choisi pour faire une politique et c'est cette politique qu'il va imposer au pays.

Le Président ministres.

Voilà l'esprit de la constitution des Etats-Unis est libre de Ce n'est pas un gouvernement anonyme, c'est le gouvernechoisir ses ment par un homme choisi par le peuple. Il en résulte naturellement, puisqu'il doit faire une politique, qu'il

doit être libre de choi sir les instruments de cette pol tique.

Les ministres, que l'on appelle aux Etats-Unis les "secrétaires", le "Secrétaire d'Etat", étant le ministre des Affaires étrangères, le Secrétaire du Trésor le minis tre des Finances, etc... sont les agents personnels du Président. Il les nomme et les révoque comme il lui plaît Vers la fin de sa carrière présidentielle, le Président Wilson étant malade à la Maison Blanche, M. Lansing avait essayé de réunir les ministres et de ces réunions des ministres de dégager une certaine politique. M. Wilson guéri, lui a écrit: "Je vous révoque parce que vous avez essayé de dégager une politique en dehors de la mienne et que, d'après la constitution, c'est ma politique qui doit diriger le pays". Le Président Jackson avait révoqué successivement deux secrétaires du Trésor, jusqu'au moment où il en obtient un, qui voulut suivre sa politique financière. Il y a bien dans la lettre de la constitution une sorte de limitation à ce libre choix du Président des Etats-Unis, le Sénat est le Conseil obligatoire du Président. Le choix des plus hauts fonctionnaires, ministres et ambassadeurs notamment, doit être approu vé par cette assemblée. Mais d'après une longue tradi tion, qui remonte à 1787, la courtoisie sénatoriale veut que le Sénat ne fasse jamais d'objection au choix, par le président, de ses agents personnels, ses ministres. On peut donc dire que le Président les choisit libre. ment. Il les révoque plus librement encore. La révocation des ministres n'est même pas, dans la lettre soumise i l'approbation du Sénat.

Les ministres aux Etats-Chambres,

Les ministres n'ont aucune impulsionà recevoir du Parlement: c'est là la différence profonde avec ce qui se passe, par exemple, dans l'Allemagne contemporaine, et Unic n'ont surtout avec ce qui se passe dans le régime parlementaiaucune im- re, tel qu'il est aujourd'hui pratiqué en France. Les ministres aux Etats-Unis n'ont aucune direction à recevoir des Chambres. D'abord, ils ne peuvent pas y entrer; ils ne peuvent donc pas être critiqués par le Parlement; ils sont absents. Dans les salles où siègent le Sénat et la Chambre des représentants, il y a, en dehors des bance des membres du Congrès, une galerie, où les mînistres peuvent entrer, mais où ils entrent au même titre que le public. Ils sont simplement des assistants muets, et, en dehors de l'enceinte parlementaire proprement dite, D'autre part, ils ne peuvent pas être pris dans les chambres. On ne peut pas, aux Etats-Unis, être à la fois ministre et représentant ou ministre et sénateur.

Done, les ministres n'ont à être d'accord qu'avec le Président. Ils ne forment pas de cabinet; il n'y a pas de conseil des ministres, pas de premier ministre. Dans les pays parlementaires, l'organe du gouvernement c'est le groupement des ministres constituant un cabi net Les ministres se réunissent et dans cette réunion, dégagent les grandes lignes de la politique générale, Aux Etats Unis, le ministre est le chef d'une administration et les ministres n'ont pas à délibérer entre eux. Il arrive, et c'est une très ancienne pratique, que le Président des Etats-Unis convoque les ministres pour s'entretenir avec eux des affaires du pays, mais le Président n'a pas à s'inspirer de leurs idées. Un jour que les ministres étaient tous d'avis opposé à celui du Président Lincoln, celui-ci tire du débat cette conclusion: "Sept non un oui les oui l'emportent"

Le législatif est aux Etats-Unis, absolument indépendant de l'exécutif. Le Président ne convoque pas le dépendant de Congrès. Il ne peut dissoudre, ni le Sénat, ni la Chambre des représentants. D'ailleurs, ceci n'a pas beaucoup Le Président d'importance; parce que la Chambre des Représentants est élue pour deux ans, de sorte que les élections sont pas sur l'ac-fréquentes, et il n'est pas nécessaire de recourir à des

dissolutions.

Le Président des Etats-Unis n'a pas l'i nitiative

des lois

Le législa-

tif est in-

l'exécutif.

n'influe

tivité des

chambres.

Le Président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois. Il peut seulement appeler l'attention du Congrès sur une matière importante, mais il ne peut pas déposer formellement un projet de loi, rédigé en articles, le message du président est"un coup de bâton dans l'eau"ou"un coup de pistolet tiré en l'air". Dans ce système, le gouvernement n'a donc pas l'initiative du budget Sans doute, la pratique est bien obligée de réaliser les connexions nécessaires entre l'exécutif et le législatif:notamment, il y a ce qu'on appelle"la lettre du secrétaire du Trésor", dans laquelle sont exposés les besoins financiers des Etats-Unis, mais il n'y a pas un budget rédigé en forme et présenté par le Gouvernement . Toutefois, le rôle du gouvernement est tellement naturel et essentiel en cette matière qu'a été créé récemment un bureau du budget",

Deux exceptions à la séparation des pouvoirs: Veto présidentiel.

A cette séparation des pouvoirs il y a deux très importantes exceptions D'abord, si le Président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois, il a une prérogative extrêmement importante, qui joue au moment où les lois ont été votées par le Congrès: c'est le droit de"veto", du latin"veto" je m'oppose Lorsqu'une loi a été votée par le Congrès, le Président des Etats-Unis peut briser la loi, il l'annule, et alors la loi ne devient définitive que si elle est votée par le Congrès de nouveau, à la majorité exceptionnelle des deux tiers. En France, il y a une disposition analogue au profit du Président de la République; seulement le régime parlementaire l'a rendue absolument vaine. Jamais le Président de la république française n'a opposé son veto à
une loi votée par les deux chambres. Lorsque le Président Millerand a menacé d'en frapper certaines lois,
cette idée d'exercer sa prérogative est apparue comme
quasi-révolutionnaire. Au contraire, aux Etats-Unis, l'exer
cice du veto est considéré comme tout à fait normal,
c'est un devoir du Président, et les Chambres ne sont
nullement heurtées parce que le Président annule leurs
délibérations, même lorsque le veto est accompagné de
considérants sévères. Il y a des présidents, aux EtatsUnis, qui, par leur fréquence à exercer cette prérogative, ont pu être qualifiés de président veto ce fut
le cas de Claveland.

Le Sénat
anéricain
conseil
exécutif
et surtout
diplomatique du
Président.

Il y a une autre exception en sens directement or posé. Le Sénat est le conseil du Président et il représente dans la République américaine le principe de l'égalité des Etats. Chaque Etat, quelle qu'en soit l'importance, élit deux sénateurs. Ce Sénat est le conseil exécutif et surtout diplomatique du Président. Un certain nombre d'actes présidentiels, définis limitativement par la Constitution, ne peuvent être faits que moyennant l'approbation expresse du Sénat.

C'est le cas pour la nomination des ministres; la "courtoisie sénatoriale" interdit traditionnement toute opposition sur ce point.

Pour la nomination des ambassadeurs, il en est dif féremment. Le Sénat se sert de sa prérogative pour contrô ler la politique étrangère du président, lorsque certains de ses choix sont caractéristiques d'une certaine orientation.

Pour la conclusion des traités internationaux, ils ne sont définitifs que lorsqu'ils ont été approuvés par le Sénat à la majorité des deux tiers. Il y a au Sénat une Commission des Affaires Etrangères, extrêmement importante aujourd'hui, présidée (en 1930) par le sénateur Borah. Cette commission prétend diriger la diplomatie extérieure des Etats-Unis, et elle y arrive. On l'a vu pour le traité de Versailles. Les différents gouvernements des nations alliées étaient représentés par leur premier ministre, par les chefs de gouvernement. Les Etats-Unis étaient représentés par le Président Wilson, non seulement chef du gouvernement, mais encore chef de l'Etat. Le traité a donc été rédigé sous la pression du Président Wilson, jouissant alors d'un prestige formidable.

Or, la préoccupation traditionnelle de la France, c'est la frontière du Rhin. C'est Wilson qui nous a fait renoncer à la frontière du Rhin, sous prétexte qu'il nous apportait quelque chose de beaucoup plus important, de beaucoup plus précieux, la garantie des Etats

Unis et celle de l'Angleterre, et en outre celle de la Société des Nations. Il s'en revint donc aux Etats-Unis et le Sénat américain renverse tout, il n'approuve pas le traité de Versailles. Alors, l'Angleterre retire sa garantie qu'elle prétendait n'avoir accordé que parce que les Etats-Unis étaient en jeu. Nous avons la Société des Nations qui est une grande institution, mais les Etats-Unis n'y sont pas. La carence des Etats-Unis par la faute du Sénat explique les difficultés de la liquidation de la guerre et l'échec du traité depaix

Il y a donc, dans cette attribution du Sénat américain, une institution extrêmement redoutable, et dont, nous, Français, avons connu le prix.

Tel est le système du gouvernement présidentiel; Il y a en France quelques partisans de ce système, qui aiment l'autorité et qui peuvent argumenter de la longue paix constitutionnelle et de la grandeur que ce système a assurées aux Etats-Unis.

Il faut être très prudent dans ces appréciations et dans ces tentatives de transplantation de systèmes politiques expérimentés ailleurs; il faut tenir compte des tempéraments et des conditions différentes,

D'ailleurs, nous avons une expérimentation française du système. Elle a été faite par la Constitution
du I4 janvier I852. Cette constitution vient après la
Constitution du 4 novembre I848 qui, déjà, avait fait
élire le Président par le peuple. Mais cette dernière essayait de combiner le gouvernement présidentiel
avec le gouvernement parlementaire; le Président élu
par le peuple voyait ses ministres responsables devant
les Chambres. Le Président était responsable devant
le peuple et les ministres étaient responsables devant
les Chambres. Il y avait deux responsabilités, qui se superposaient, d'où les difficultés inévitables, qui aboutissent au coup d'Etat du 2 décembre I85I.

A cette date, le prince Louis-Napoléon, qui aureit été élu président de la République, dissout l'Assemblée législative et adresse un appel au peuple. Il lui demande: I'd'approuver l'acte du 2 Décembre; 2° de lui donner mandat de faire une constitution; cette constitution élaborée par Louis-Napoléon, porte la date du I4 janvier I852. Elle reste nominalement républicaine jusqu'au mois de novembre de la même année, et fait élire le Président par le peuple pour IO ans. Il choisit ses ministres, qui sont ses agents personnels. Mais, à la différence avec la constitution des Etats-Unis, le Président de I852 a action sur le législatif, c'est lui qui convoque le Corps législatif, qui l'ajourne, le proroge; il a même le droit de le dissoudre. Le caractère présidentiel est donc encore plus marqué qu'aux Etats-Unis.

Le gouvernement présidentiel
dans la
constitution du
14 janvier
1852.

Source : BIU Cujas

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE

REPETITIONS ECRITES ET ORALES

Cette constitution, dont le chef porte officiellement le nom de "Prince-Président", est la préface immédiate de l'Empire.

Le Gouvernement, mi- pré
sidentiel,
mi-parlementaire, dans
la constitution de
l'Allemagne
actuelle.

Le système allemand de l'heure présente rappelle à la fois celui des Etats-Unis et celui de 1848.

La constitution, dite "de Weimar" (1919), a été rédigée sous l'influence d'un professeur bien connu, M. Preuss; sa pensée a été d'établir une constitution démocratique, mais en conservant tout ce qui, dans les régimes antérieurs, avait fait la force de l'Allemagne, notamment l'autorité de l'exécutif. La constitution de Weimar met à la tête du Reich un Président, élu par le peuple

C'est aujourd'hui le maréchal Hindenbourg, qui occupe la magistrature suprême. C'est un général vaincu (comme l'était en 1873 le maréchal de Mac-Mahon). Il n'a pas le prestige de la victoire, et d'autre part son âge avancé ne permet pas d'apprécier tous les périls du système. ais si un jour le peuple allemand mettait à sa tête, soit un général jeune, soit un homme actif.ambitieux et entreprenant, la physionomie des institutions allemandes pourrait changer d'aspect. L'expérience d'outre-Rhin est à suivre avec le plus grand intérêt, d'autant mieux que le Président est investi de la prérogative redoutable de soumettre au plébiscite une loi votée par le Reichstag; il peut donc en appeler du Parlement au peuple. Si un jour le peuple donne raison contre le parlement au président, le prestige de ce dernier s'en trouvera accru en même temps que les périls pour la liberté. Cependant, il y a une différence considérable avec le système des Etats-Unis, c'est qu'il y a des ministres, qui jouent un rôle Aux Etats-Unis, l'américain moyen ignore le nom des ministres, ce qui prouve leur rôle de second plan. Au contraire, le monde entier connaît le nom des principaux ministres allemands, et notamment du chancelier (Wirth, Stresemann, Muller, Bruning, Curtius, etc ...)

Cela vient de ce que la constitution de Weimar institue la responsabilité des ministres devant le Reichstag, en déclarant formellement que le chancelier et les ministres doivent avoir la confiance de cetteas-semblée. Il y a donc en Allemagne une combinaison degouvernement présidentiel, de gouvernement parlementaire et aussi de gouvernement direct par le peuple.

§3 - Le régime parlementaire.

Le régime parlementaire, est celui qui a été institué par la constitution de I875, et qui fonctionne encore dans la république d'aujourd'hui.

Nous allons l'étudier ici dans son aspect théerique, et nous en verrons le fonctionnement pratique en France dans une autre partie de ce cours.

Il est de mode de dire qu'il y a un régime parle mentaire des professeurs, et un autre, tout différent. qui est celui de la réalité. C'est une erreur. Il y a un jeu, dont nous indiquons les règles sans recommander les abus cu les tricheries. Les civilistes enseignent bien les règles de la vente, sans préconiser les tromperies sur le poids ou sur la qualité.

Il v a autre chose. Le régime parlementaire est celui dans lequel les partis se disputent le gouver. nement. Royer-Collard exprima it cette idée en style noble: "Les chambres sont l'arène, où se dispute le pouvoir". On peut aussi l'exprimer en style trivial. Le régime par lementaire est le régime de "ôte-toi de là que je m'y mette". Cette lutte peut avoir et a des petitesses que nous sommes loin d'ignorer. Mais malgré tout ce régime est le moins mauvais dans les conditions actuelles de notre pays. Nous le préférons. C'est tout. Définition

Le régime parlementaire est celui dans lequel la direction générale des affaires publiques émane d'une collaboration entre le Parlement et le Chef de l'Etat irresponsable, par l'intermédiaire d'un cabinet responsable.

(Ne jamais dire que"le régime parlementaire est celui dans lequel il y a un Parlement". C'est là la définition du régime représentatif. Les Etats-Unis ont un parlement sans régime parlementaire.)

La trinité

res.

Il suppose trois éléments: I°Un parlement élu des élé- et divisé en deux Chambres. On peut, à la rigueur, imagiments par- ner un régime par lementaire à une assemblée mais dans lementai - son type classique et pour sauvegarder l'équilibre des pouvoirs, il en réclame deux. 2°Un chef de l'Etat irresponsable, dont l'action s'efface derrière celle des minis tres. 3°Un cabinet, corps de ministres, cheville ouvrière du régime, nommé par le chef de l'Etat et politiquement responsable devant les Chambres.

Le schéma

Dans le schéma du régime parlementaire, le cabidu régime, net tient la vie du chef de l'Etat et ne peut la conserver qu'avec la permission des chambres. La lutte des partis a pour but d'obtenir la "majorité" dans les chambres.

Le"Chef de l'Etat", dans le régime parlementaire, n'est pas un"chef du gouvernement .Ce régime à deux Le chef de têtes organise le bicéphalisme gouvernemental":le chef 1'Etat du gouvernement est le premier ministre ou président du conseil; il y a au-dessus le chef de l'Etat, qui est le dans le régime Président ou le Roi. parlemen-

Comment s'est organisé ce régime parlemen taire avec ce shef de l'Etat amenuisé au point que non-

taire.

lisme goutal.

Le bicépha- action s'efface derrière celle des ministres?

C'est là le résultat, non d'idées théoriques, mais vernemen- de l'histoire. Pour subsister en face de lé démocratie grandissante, la monarchie s'est amenuisée jusqu'à l'effacement.Le Roi d'Angleterre continue à faire les gestes du Gouvernement, mais il ne gouverne plus. Il dit" "Ma flotte, mon armée, mon royaume, ma volonté". Seulement il ne commande pas l'armée, il ne commande pas la flotte il ne commande pas le pays, et il n'a pas de volonté". Il reste comme le symbole de la tradition nationale, mais il n'est pas le chef du gouvernement. L'Angleterre a cet art de tout changer dans le fond, en gardant les anciennes étiquettes. Au contraire, en France, nous changeons les étiquettes et nous conservons le fond. Lorsque le Roi d'Angleterre approuve une loi(et il les approuve toutes, sans exception), il écrit en vieux français "Le Roy le veult". Et, s'il ne voulait pas, il écrirait: "Le Roy s'advisera". C'est le pays de la tradition extérieure plutôt que de la tradition réelle. Principes de l'organisation du cabinet.

Le cabinet parlementaire est un homogène respon-

sable,

I)-Unité.

I'-L'unité-Le cabinet a une action unique; il forme un corps organisé. Il forme un conseil, et cette unité est assurée par ce fait que le cabinet a un chef, qui est, en Angleterre, le premier ministre, et en France le Président du Conseil.

2)-Homogénéité.

2° L'homogénéité- Le cabinet doit être composé de membres ayant la même opinion politique. A cette rè gle de doctrine constitutionnelle, la pratique apporte des exceptions inspirées des circonstances politiques, On peut les ramener à quelques types simples. I° cabinets d'affaires. Ils comprennent des hommes sans caractère politique, chargés d'expédier les affaires courantes dans les périodes de difficultés. Il est entendu que le cabinet d'affaires est un expédient essentiellement transitoire, qui doit prendre fin avec la crise qui l'a provoqué; 2° les cabinets de concentration rapprochent des éléments politiques voisins. Le'type du cabinet de concentration est celui qui réalise la "conjonction des "centres", centre droit et centre gauche, radicaux socialistes et républicains, dits de gauche, à l'exclusion des conservateurs de droite et des socialistes;3° les cabinets de cartel. Le cartel est l'alliance des partis de gauche et d'extrême- gauche. Mais, en fait, les minis tères de cartel en France sont des cabinets de gauche (ra dicaux socialistes) soutenus par l'extrême-gauche (socialistes). Il y a donc un élément de la majorité, qui n'a pas les responsabilités du pouvoir. 4° Les cabinets d'u nion sacrée sont des ministères, où toutes les nuances

politiques s'allient pour faire face à un grand danger national comme celui d'une guerre extérieure. 5° les cabinets de personnalités sont ceux auxquels on recourt dans l'incertitude politique. L'expression est alle mande.etc ....

3°la responsabilité

3º la responsabilité politique. La responsabilité politique s'exprime dans cette règle que le minispolitique tre doit toujours être d'accord avec la majorité de la représentation nationale. Le jour où cet accord cesse, le cabinet doit se retirer. Le jour où le cabinet n'a plus la confiance de la Chambre, il est obligé de démissionner.

Gouvernement par amateurs.

Le cabinet est à la fois un conseil de gouver nement et, comme tel, il a une autorité en tant que corps. Mais il est en même temps une réunion de chefs de grandes administrations. Ce dernier trait différencie le cabinet parlementaire du Directoire de la Constitution du 5 Fructidor de l'an III; le Directoire était un exécutif collégial, composé de cinq directeurs; il dirigeait les affaires publiques. Mais les directeurs, individuellement, n'avaient pas la direction de départements ministériels: ils se réunissaient tous les cinq et votaient il n'y avait de décision que du Directoire. Au contraire.dans le régime parlementaire, en principe, les ministres sont chefs de départements ministériels; et alors se pose le problème du gouvernement par amateur . A la tête des départements ministériels figurent des hommes. qui ne sont pas des techniciens de la spécialité de leur ministère. Un député est ministre des travaux publics, puis de l'Instruction publique, puis de la Justice, du Commerce, etc...des Affaires Etrangères, des Colonies.etc...Cette omni-compétence apparente soulève des critiques trop faciles. Il faut poser nettement la question et se demander quelle est la compétence spéciale à exiger du chef d'un département ministériel: cette compétence n'est pas, à proprement parler, une compétence technique. Pour diriger un département ministériel, il n'est pas nécessaire, pour les Travaux Publics, d'être ingénieur, pour la guerre d'être militaire; il faut être un homme d'Etat, avoir du bon sens, de l'autorité et une cortaine expérience politique. La compétence à exiger de l'homme d'Etat est celle de l'homme d'Etat. Richelieu était d'Eglise. Il a été un des plus grands (certains disent le plus grand) des ministres français (Sur tous ces points, voir Joseph Barthélemy: Le problème de la compétence dans la démocratie). Introduction du régime parlementaire en Angleterre.

Le régime parlementaire est une conséquence de l'affaiblissement historique d'une monarchie, dont on veut conserver le nom, l'institution et le principe, en face de l'autorité grandissante du peuple.

En Angleterre, l'effacement du monarque est sorti tout d'abord de son inviolabilité. Voilà une notion importante du droit constitutionnel: l'inviolabilité du monarque, qu'il faut comparer à la simple irresponsabilité du chef de la république dans le régime parponsabili- lementaire. C'est un vieil axiome du droit public anglais té royale. que: "le roi ne peut mal faire". Les publicistes anglais éclairent cette idée de cet exemple: si le roi tue de sa main un ministre, on peut s'en prendre au Premier ministre, mais si le Roi tue de sa main le premier ministre, on ne peut plus s'en prendre à personne.

Or, c'est une idée rationnelle, confirmée par l'expérience que, lors que les nations sont arrivées à un certain degré de développement politique, l'irresponsabilité entraîne nécessairement l'effacement et l'annihilation du personnage irresponsable. La morale veut que chacun soit responsable de ses actes; si on est irresponsable, on ne doit pas pouvoir agir. Il faut laisser l'action à ceux qui peuvent répondre de l'action. L'irresponsabilité supprime l'autorité.

Mais surtout ce sont des circonstances tout à fai fait fortuites, qui ont amené en Angleterre l'effacement du chef de l'Etat.

C'est d'abord le fait des Révolutions. Il y a eu en Angleterre deux révolutions, l'une en 1648, et l'autre en 1688. On vante perpétuellement le caractère traditionnel et la sagesse du peuple anglais; en réalité. il royal par a fait ses révolutions et décapité un roi, quelque temps les révo- avant nous. Lorsqu'on a décapité un roi, on ne peut plus le considérer comme une émanation directe de la divinité; lorsqu'on a renversé la branche aînée pour en mettre une autre à la place, on ne peut plus croire à la légitimité de la race.

L'effacement du roi est en outre la conséquence de l'avènement de la maison du Hanovre. En 1714, Georges Ier monte sur le trône. C'est un prince allemand. Ne comprenant pas l'anglais, il s'abstient d'assister aux délibérations ministérielles.Les ministres délibèrent seuls et le Premier Ministre va trouver le Roi, et essaie de lui faire comprendre en un mauvais latin ce qui a été décidé. Georges II, qui règne de 1727 à 1760, est un monarque tout à fait effacé. Il laisse faire. George III, de 1760 à 1820 est d'abord fou puis aveugle George IV, qui règne de 1820 à 1830, est un détraqué, déconsidéré à raison d'une fem-de ses démêlés avec la reine; il mène une vie scandaleuse, et ne se lève jamais avant six heures du soir C'est dans son lit qu'il reçait les ministres et donne sa signa .ture Puis de 1830 à 1837, Guillaume IV règne dans l'effa-cement. Et en 1837 commence le long règne d'une femme,

I'-l'irres-

2°-L'affaiblissement du prestige lutions.

3°-Une série de rois d'origine étrangère, incapables. couronnós par le long règne me.

d'abord très jeune, la reine Victoria. Dans ces conditions le trône perd son éclat. La nullité du roi ne nuit pas à la grandeur de l'Angleterre; l'époque des rois incapables ou fous est celle des grands ministres.

4°-La responsabili- à
té poli- p
tique l
sort de c
la res- n
ponsabi- a
lité pé- m
nale. C

La responsabilité politique des ministres, c'està-dire l'obligation de se retirer lorsqu'ils ne sont plus d'accord avec la Chambre des Communes, est née de la responsabilité pénale, de l'impeachment, procédure qui consiste, pour la Chambre des Communes, à mettre les ministres en accusation devant la Chambre des Lords. On dit aux Ministres que s'ils ne s'en vont pas, on va les mettre en accusation pour haute trahison devant la Chambre des Lords; c'est la menace de la procédure pé nale, qui établit la responsabilité politique. Introduction du régime parlementaire en France.

En France, le régime parlementaire s'introduit avec la Charte du 4 juin 1814, en partie grâce à la personnalité de Louis XVIII, frère de Louis XVI. Il a vécu pendant l'exil en Angleterre; il connaît donc les règles du gouvernement parlementaire anglais et il est prêt à les appliquer. Il est prédisposé par tempérament nonchalent, par son âge, à être le roi parlementaire, le roi non-agissent. Intelligent, lettré, sceptique, il reste indifférent aux détails quotidiens des affaires pu bliques. Son frère, le comte d'Artois, devenu Roi, sous le nom de Charles X(1824) prétend, au contraire, jouer un rôle personnel dans le gouvernement; il essaie de constituer un ministère sans majorité, dans la Chambre; c'est le ministère de M. de Polignac, curieux personnage d'ancien régime, qui a entraîné Charles X à faire les ordonnances de Juillet c'est-à-dire à violer la Charte. Les Ordonnances amènent les Journées de Juillet et l'avenement sur le trône de France de la branche cadette des Bourbons, dans la personne du cousin du roi, le Duc d'Orléans, qui devint roi sous le nom de Louis-Philippe(V Joseph Barthélemy L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X).

Dessiné sous la Restauration, le régime parle mentaire se précise sous Louis-Philippe et la monar chie de Juillet de I830 à I848.C'est à cette époque que
se déroule le grand débat entre M.Thiers et M.Guizot,
sur le rôle du roi dans le régime parlementaire.Guizot
disait: "Le roi peut avoir une politique, à la condition
d'avoir un premier ministre, qui prenne la responsabilité de cette politique, et une chambre qui approuve
le premier ministre et la politique". A l'inverse, M.
Thiers lance la formule fameuse: "Le Roi règne et ne gouverne pas". Le roi a des fonctions de majesté; il représente le pays, la tradition. A la rigueur, il peut donner
quelques avis aux ministres, mais jamais aucun ordre.
Louis-Philippe d'ailleurs, qu'en se représente trop

vernement, l'action et prétend, dans plusiours circonstances, faire prédominer sa politique. Il y réussit d'une façon générale avec Guizot; il fait plusieurs tentatives en appelant à la tête du gouvernement des maréchaux; ces personnages représentatifs ont pris de l'âge depuis que Napoléon leur a conféré un titre: la vieillesse et l'habitude militaire de la discipline, leur ignorance de la politique, les prédispose à suivre les impulsions du roi. C'est le cas du Maréchal Soult, chef nominal de cabinets, dont Guizot sera la véritable tête.

Le régime parlementaire ainsi précisé sous la Monarchie de Juillet, est passé dans la constitution républicaine de I875, puisque les hommes de l'Assemblée Nationale se rattachaient par leur esprit et leur tempérament aux traditions de la Monarchie parlementaire.

La crise présente de la démocratie, du régime re-

présentatif et du régime parlementaire.

Les trois premiers principes, qui sont inclus dans la constitution de I875:le principe démocratique le principe du régime représentatif, et le principe de la séparation des pouvoirs sont à la base du droit constitutionnel moderne, mais ils sont, à l'heure actuelle vivement contestés, ils ne sont plus guère appliqués d'une façon normale en Europe parmi les grandes nations, qu'en Angleterre, en France et en Allemagne. Partout ailleurs, il y a une crise profonde du droit constitutionnel traditionnel.

Il y a crise du régime parlementaire, en Italie avec le fascime, en Espagne avec le Riverisme; en Portugal où se succédent des dictatures militaires, en Yougo-Slavie où on est revenu tout simplement au régime de la monarchie absolue, d'une façon temporaire, avec la suspension complète de toutes les règles constitutionnelles; en Autriche, où un mouvement se dessine en faveur du pouvoir exécutif, en Turquie où domine Kémal. Il y a eu la dictature en Lithuanie avec M. Voldémaras, aujourd'hui renversé. Il y a eu crise du régime parlementaire en Grèce, qui fut soumise à des dictatures militaires avec Pangalos, et à des dictatures civiles avec Venizelos. Il y a crise en Pologne, avec le Maréchal Pilsudski. Bref, les principes du droit commun traditionnel paraissent aujour d'hui ébranlés.

Le fascis-

Le plus complet, le plus intéressant et le plus doctrinal de ces régimes en réaction contre le régime traditionnel de la démocratie représentative, c'est certainement le fascisme qui se rapproche par beaucoup de côtés, du régime de la Russie soviétique. Il s'oppose très nettement, directement, au "démo-libéralisme" c'est-à dire à la démocratie traditionnelle, telle qu'elle a été lancée dans l'Europe et dans le monde par la révolution

de I789. La prétention du fascime est de dire au monde un"évangile nouveau", comme les hommes de 1789, et cet évangile, c'est la contradiction directe de la démocratie et de la liberté démocratique. On rapproche très souvent le fáscisme du césarisme français, et on dit très souvent que l'Italie de l'heure présente c'est la France du Second Empire. C'est une erreur fondamentale qui provient d'un examen tout à fait superficiel des choses. Le césarisme français est fondé sur le principe de la souveraineté du peuple, Le 2 Décembre 1851, Louis Napoléon Bonaparte fait son coup d'Etat, mais treize jours après, le peuple français l'approuve expressément. En même temps qu'il renversait la constitution. Louis-Napoléon convoquait le peuple et lui soumettait son acte. Tout au moins dans la forme, il s'incline devant la souveraineté du peuple. Au contraire, l'Italiefas ciste a attendu sept ans pour avoir un simulacre d'approbation.

La base du régime fasciste, comme la base de la plupart des régimes antidémocratiques de l'heure actuel le, c'est le syndicalisme. La doctrine de la Révolution française est une doctrine individualiste:entre l'Etat et l'individu, aucune autorité intermédiaire. C'est la base inverse que choisit le fascisme. En Italie, ouvriers.patrons.gens des professions libérales sont enfermés obligatoirement dans des syndicats. S'ils ne veulent pas faire partie du syndicat, le syndicat les représentera quand même. Par exemple, dans chaque région, il y aura un syndicat des ouvriers métallurgistes.Ce syndicat, à condition qu'il soit reconnu par le ministère des corporations, représente obligatoirement tous les métallurgistes de la région, qui devront lui verser une cotisation obligatoire, perçue comme un impôt, et en outre, lorsque le syndicat aura passé un contrat avec le syndicat patronal ou avec le patron, ce contrat obligera tous les membres de la profession dans la région, même ceux qui ne sont pas inscrits au syndicat.

Ainsi, pour reprendre une formule trop souvent employée, sans qu'on sache le sens qu'on lui donne, le fascisme a"intégré le syndicalisme" mais il l'a organisé par le haut, par voie d'autorité. Un syndicat n'a d'existence que s'il est reconnu par le gouvernement. C'est le gouvernement qui nomme le secrétaire du syndicat. C'est le secrétaire du syndicat qui, à son tour, délivre la carte. Sans la carte, avec toutes les obligations du syndicat, on n'en a aucun des droits. Si on n'a pas la carte, on ne vote pas pour la présentation des candidats députés, etc... on est membre passif,

non membre actif du syndicat.

<sup>&</sup>quot;Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE

Comment s'est faite la dernière consultation du peuple?Les corporations présentent 600 candidats pour la Chambre; le grand conseil du parti fasciste sur ces 600 candidats en choisit 400. On dresse une liste de ces 400 et c'est cette liste complète et intangible qui est soumise au peuple. Chaque citoyen doit voter par oui ou par non sur ces 400 députés; il ne peut rayer aucun nom. Ce n'est pas tout, le vote n'est pas secret. Le bulletin mauvais, négatif, celui qui désapprouve, est un bulletin grisâtre, signé à l'extérieur par un des assesseurs du bureau du vote. Le bulletin patriotique est théoriquement du même papier gris, mais à l'intérieur sont imprimées grassement les couleurs nationales. qui transparaissent sans difficulté; le bon bulletin est signé à l'extérieur, par le Président du bureau de vote, Au scrutin, chaque citoyen doit donc s'accuser publiquement bon ou mauvais.

Les dections plébiscitaires ont marqué un immense succès pour le fascisme. Il n'y a eu que trois cent mille opposants et dix millions d'approuvants. Il est difficile, pour un pays civilisé, de soutenir que cette écrasante majorité n'est le résultat que de la peur.

Le fascisme est un régime d'une extrême complication.

Il conserve le Roi"Sa Majesté superflue". Il maintient le Sénat, nommé par le roi; il conserve, en somme, la façade extérieure du Statuto de 1848. Seulement à l'intérieur de ce statut, on a mis antre chose, qui est la condamnation de la démocratie et l'avenement du syndicalisme. A l'houre actuelle tout cet édifice est soutenu par un homme, M. Mussolini, c'est un régime personnel; le jour où il disparaîtra, restera le régime qu'il a créé et qui est le régime syndicaliste. M. Mussonili maintient, grâce à l'autorité de sa personne et de son parti, l'ordre et la paix sociale entre les Syndicats d'ouvriers et les syndicats de patrons. Il intervient pour imposer aux ouvriers le respect du contrat collectif de travail. Mais lorsque cette autorité n'existera plus, nous aurons un régime bien voisin de celui de la Russie soviétique. Le fascisme n'est pas socialement réactionnaire; comme le soviétisme, il inscrit dans les lois l'obligation du travail. On ne doit manger que si l'on travaille. Alors: obligation du travail, syndicalisme, méprisde la démocratie, de la loi du nombre, du règne de la majorité, des élections du principe démocratique, du principe représentatif. Les principes premiers du fascisme et ceux du soviétisme sont les mêmes et les bolchevistes ne man-

Au point de vue constitutionnel, il y a un point très intéressant dans le fascisme, c'est la position du

quent pas de l'observer.

Identité
des
principes
du fascisme et du
bolchevisme.

tion du ministre dans le fascisme "Capo di governo"

personnage appelé premier ministre. Dans le régime parlementaire, le premier ministre, le président du Conseil primus inter pares, est le collègue des membres du ministère; il en est différemment dans la loi italienne sur"le premier ministre", appelé aussi chef du gouvernement. Cano di governo. Les nominations sont faites par le roi sur la présentation du premier ministre: c'est le premier des autres: le premier ministre est le chefdu gouvernement, presque chef de l'Etat, et il est le su périeur hiérarchique des autres ministres. A un moment donné, M. Mussolini avait résolu simplement la question, il était titulaire d'une dizaine de portefeuilles ministériels. Puis, il a changé de politique, il n'a plus gardé qu'un ministère; mais en précisant dans la loi du premier ministre qu'il était le chef du gouvernement.

La situation du roi dans le régime fasciste

Le roi est resté l'image pieuse, clouée à la porte il est le symbole de la tradition; il est le chef de cette maison de Savoie, pour laquelle les Italiens gardent un attachement traditionnel.

Le rivéris-MO

Le fascisme est une expérience intéressante, qui mérite une étude objective.

Le rivérisme espagnol(aujourd'hui fini)présente moins d'originalité. Mais c'est une erreur grossière et trop commune de croire qu'il présentait une nuance plus libárale que le fascisme.

M. Mussolini a laissé subsister les Chambres. Les actes qui ont institué la dictature fasciste sont des actes votés par le Sénat et la Chambre.

En avril 1928. il y a eu les élections plébis oitaires.

Au contraire, dens l'Espagne rivériste, il n'y a plus de Sénat, plus de Chambre, aucune élection, aucune consultation du peuple. Le général Primo de Rivéra est resté tout seul à côté du roi. Des élections sont annoncées par le général Bérenguer, successeur de Primo de Rivéra, pour mars 1931.

La dictature est née de la carence gouvernementale.

Si, dans l'un et l'autre pays, ces régimes de dictature sont acceptés et, dans une certaine mesure, populai res; c'est à raison de la carence et de l'impuissance du régime parlementaire à maintenir l'ordre public. En Italie.au lendemain de la guerre, régnait un malaise profond, accompagné de misère; il en était sorti un mouvement révolutionnaire grave, mais enfantin dans ses procédés. Dans les campagnes, les paysans s'en allaient, quelquefois le curé en tête, s'emparer des grosses propriétés et s'installer dans les châteaux; et les ouvriers s'installaient dans les usines, puérilement, et prétendaient les faire fonctionner (cas des usines des Automobiles Fiat). Ils ne s'étaient pas aperçus qu'ils n'avaient, ni capitaux, ni crédit; ni débouchés. Les chemins de fer mar-chaient mal, les trains arrivaient tard, les colis n'arri-

vaient pas. volés dans une proportion formidable: bref. c'était un désordre profond. De même en Espagne troubles anarchistes, troubles en Catalogne, malaise général: Alors Primo de Rivéra et Mussolini sont arrivés, ont mis de l'ordre, et, incontestablement, le pays a touché les petits bénéfices apparents de la dictature. En Italie, les trains marchent, arrivent à l'heure, les statistiques montrent que les vols de colis sont infiniment moins nombreux. De même en Espagne, il y a eu un développement industriel, commercial, qui s'est affirmé par les exposisitions de Barcelone et par l'exposition de Séville. L'Espagne, qui était célèbre dans le monde par ses routes chaotiques, a maintenant les plus belles routes du monde. La dictature, d'autre part, a mis fin au malaise marocain.

La plus grosse difficulté pour la dictature c'est de finir. Dans la logique de la dictature, le dictateur devrait être éternel. Certains fascistes prétendent que Mussolini aura un successeur. Ce n'est pas sûr, et dans tous les cas cela ne supprime pas les difficultés.Le mo moment où le dictateur disparaît est un moment de crise grave pour un pays. Primo de Rivéra dictateur souriant. mais sévère, est mort peu après s'être retiré. Il a laissé son pays dans un malaise plus grand que celui dont il souffrait quand il l'a pris et la monarchie moins so-

Le régime constitutionnel en Pologne:

Pilsudski

En Pologne, la situation est tout à fait différente. Il y a là un homme, que l'on qualifie quelquefois de dictateur, qui est le maréchal Pilsudski; or, c'est un personnage, qui ne peut pas être à la tête de l'Etat. Il a été élu Président de la République et a donné sa démission en la motivant par son mépris pour les fonctions de chef d'Etat parlementaire.

Il a refusé aussi d'être Président du Conseil. Il veut qu'il y ait en dehors de lui un Président de la République et un Président du Conseil. Il y a une Diète, un Sénat, par conséquent tous les organes du régime parlementaire, et les ministres sont responsables devant la Diète Seulement, le Maréchal Pilsudski, héros national de la Pologne, qui a collaboré d'une façon magni fique à la renaissance de sa patrie, ne permet à tous ces organes de fonctionner que suivant sa propre volonté Le Maréchal Pilsudski veut être chef de l'armée. Il ne veut pas d'autre titre, mais à ce titre de chef de l'armée de ministre de la Guerre, il est obligé d'avoir des rapports avec la Diète, et ces rapports sont perpétuellement d'une insolence calculée.

La caractéristique du régime actuel de la Pologne, c'est une dictature sans doctrine, alors que le fascisme a une doctrine, qui est la doctrine antidémocratique et la doctrine anti-libérale. Le jour où le Maréchal Pilsudski se retirerait ou disparaîtrait, il n'y aurait rien à changer dans les institutions: c'est le régime parlementaire qui continuerait, moins cet organe externe de pression non constitutionnelle qui est le maréchal.

En présence de ces expériences, je reste plus que jamais démocrate, résolument démocrate, indéfectiblement parlementaire, incorrigiblement libéral.

#### Chapitre IV

Quatrième principe du droit constitutionnel moderne observé par la constitution de 1875.

LA SUPERIORITE DES LOIS CONSTITUTIONNELLES SUR LES LOIS ORDINAIRES.

Les lois constitutionnelles se définissent, soit par l'objet qu'elles régissent (définition matérielle) soit par leur forlière (définition formelle)

Le dernier des principes supposés par la Constitution de 1875, c'est le principe de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires.

Les lois constitutionnelles peuvent se définir par leur contenu, par les matières qu'elles règlementent, et à ce point de vue dit "matériel", les lois constitutionnelles sont celles qui définissent les bases mêmes de l'Etat, l'organisation des pouvoirs publics; légis. latif, exécutif, judiciaire; ce sont aussi celles qui organisent les principes des libertés individuelles.

Au point de vue formel, la question est de savoir s'il y a lieu d'établir un régime particulier pour les ce particu- lois constitutionnelles. A ce second problème de principes répondent deux systèmes: I'le système des constitutions souples; dans ce système, la constitution peut être modifiée avec la même facilité que les lois ordinaires; 2 et, à l'opposé, le système des constitutions rigides; dans ce système, la constitution est dotée d'une certaine immutabilité, d'une certaine stabilité.

Le contenu des constitutions rigides.

Dans la constitution rigide, on peut mettre ou peu de choses ou beaucoup. Si l'on met peu de choses, seulement l'essentiel pour le fonctionnement de la wie publique, on est dans le type de la constitution de 1875. Au contraire, si l'on y met beaucoup de choses; c'est le système des constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord. Ces constitutions règlementent les libertés civiles et religieuses, prennent des mesures contre le gaspillage des deniers publics, fixent un maximum de la dette publique, organisent des précautions contre l'improbité ou contre l'incapacité des assemblées; par exemple, la constitution interdit la loterie enlève à la législature la réglementation des banques d'émission, lui interdit d'organiser la participation

and of the de l'Etat à certaines affaires, etc... En Europe, une constitution, qui rappelle d'assez loin, les constitut of assistantions américaines, clest la constitution suisse. Une de ses dispositions interdit, par exemple, les jeux sur tout le territoire helvétique; une autre interdit d'abattre le bétail suivant le rite juif(avant qu'il ait our som of été préalablement assommé).

Les déclarations de droits dans les constitucaises.

Il y a un minimum du contenu des constitutions écrites; c'est celui auquel a abouti la constitution de 1875, qui ne traite, et encore brièvement, que de l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif et de leurs rapports.

tions france le Mais la plupart des constitutions du monde et des anciennes constitutions françaises contiennent, en outre, des proclamations de principes et l'affirmation d'un domaine réservé au profit de l'individu en face de l'Etat. Ces énoncés de principes supérieurs dictent la conduite des futurs législateurs. C'est une grande question, que nous allons rencontrer, de savoir si ces principes sont de simple philosophie ou si ce sont au contraire de véritables règles juridiques, dont l'inobservation aurait pour effet de frapper de nullité les lois qui les violeraient. En France, c'est la conception de dogme philosophique qui l'a emporté.

C'est l'Amérique qui a, la première, donné l'e xemple des déclarations de droits. Depuis 1780 (constitution du Massachusetts, I5 Juin 1780), toutes les constitutions des Etats particuliers formant les Etats-Unis, Tiorns en del'exception de quatre, contiennent des déclarations de cette nature Quant à la constitution fédérale de 1787. c'est dans les amendements qu'il faut chercher la protection des libertés.

ents de la la la document de cette catégorie, qui a été le plus important par son retentissement formidable dans le monde entier est la "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen", que la Constituante a placée en tête de la Constitution du 3 septembre 1791.Ce document contient la philosophie de la démocratie individualiste, égalitaire et libérale. Elle met la propriété parmi les elw af at droits de l'homme.

ab souls 1948 La constitution montagnarde du 24 juin 1793 est précédée d'une déclaration, teintée de plus de so-- 10 15 1 cialisme: droit à l'assistance, au travail, à l'instrucenergia tion. Elle se caractérise par son article 35: "Quand beb dasamle gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrecthere tion est pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré et le plus indispensable des devoirs" - Es de la constitution, placée en tête de la constitution directoriale du 5 fructidor, en III, se caractérise par soldante C'est le signe de la réaction thermidorienne. Le ti -

tre XIV contient de très importants principes.

La constitution du 22 frimaire, an VIII, contient, sous le titre "Dispositions générales" des dispositions importantes, concernant l'inviolabilité du domicile et la liberté individuelle.

Le charte du 4 juin ISI4 commence par IO articles relatifs au"droit public des français". On y trouve l'affirmation de l'égalité devant la loi, de la liberté de conscience de la liberté de la presse.

L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, ou Constitution des Cent jours, contient une rubrique"droits des citoyens".

La Charte du 14 août 1830 reprodutt, en les accentuant, dans le sens libéral, les dispositions de 1814.

La constitution du 4 novembre 1848 contient un préambule et un chapitre I, inspirés d'une religiosité humanitaire et affirme le droit à l'assistance et le droit au travail.

L'article Ier de la constitution du I4 janvier 1852 est ainsi concu: "La constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789 et qui sont la base du Droit Public des Français".

La constitution de 1875 n'est qu'un code de procédure politique. Elle est muette sur les principes. On considère généralement que les principes de 1789 sont toujours en vigueur, mais il est difficile, dans l'état actuel des choses, de les regarder comme des rè-

gles juridiques.

Presque toutes les constitutions nouvelles de l'Europe, promulguées au lendemain de la guerre, contiennent des déclarations de droits, dont beaucoup sont in téressantes. La constitution allemande de Weimar consacre toute une seconde partie aux droits et devoirs fondamen taux des allemands. Il y a là des principes remarquables, notamment en ce qui concerne le droit de propriété, il doit être exercé dans l'intérêt public; il peut être limi té ou même supprimé. Le titre II de la Constitution Yougo slave sur les droits et devoirs fondamentaux des cito yens est profondément imprégné d'esprit socialiste ou socialisant. La constitution polonaise dans son chapitreV contient un paragraphe sur les droits et devoirs généraux des Polonais. To a principal de la principal de la company de la co

Les opnstitutions . coutumi à-

Déclarations

des droits

dans les

constitu-

tions nou-

velles de

1'Europe

Le système de la constitution rigide suppose d'abord la constitution écrite. Avant la fin du XVIIIº siècle, il n'y avait pas de constitutions écrites; les constitutions étaient coutumières, La France avait les lois fondamentales du royaume. L'Arigleterre donne le type de la constitution coutumière et souple. Le Parlement y peut tout, et le Parlement, c'est la réunion de la couronne (c'est-à-dire du Roi), de la Chambre des Lords et de la

Chambre des Communes, Le Parlement peut donc changer la constitution comme il peut changer une loi ordinaire. En Angleterre, la constitution n'est pas écrite. Cependant, il y a un ensemble de textes extrêmement brefs, qui posent les principes du constitutionnalisme moderne La grande Charte des libertés, arrachée en 1215 à Jean sans Terre; la pétition des droits, arrachée en 1629 à Charles Ier; le Bill des droits, imposé à Guillaume et Marie, au moment de leur avènement au trône en 1688; enfin, l'Act d'établissement, imposé en 1701 à la famille de Hanovre, au moment où elle est tombée sur le trône d'Angleterre. Ce ne sont pas ces quelques textes, qui posent certainement quelques principes importants, qui peuvent être considérés comme une constitution écrite.

La constitution rigide doit d'abord être écrite. Les premières constitutions écrites viennent des Etats-Unis.Les colonies anglaises ont des chartes, qui sont des sortes de constitutions; lorsqu'elles s'affranchissent de la métropole, elles deviennent des Etats et se donnent de véritables constitutions. Mais ces textes pâlissent devant la constitution fédérale de 1787, dite de Philadelphie, que les anciennes colonies anglaises tournent à leur manière, et qui est encore aujourd'hui en vigueur.

Après la Constitution américaine de I787, vient la constitution française du 3 septembre I791, (constitution monarchique). C'est la première des constitutions écrite du vieux monde.

On ne peut parler des constitutions écrites sans normer l'adversaire déterminé du système. M. de Bonald. Ce philosophe catholique et royaliste criblait de sarcasmes cette prétention des hommes d'écrire, noir sur blanc, la constitution d'un pays. Les institutions, d'après lui, sont créées par la tradition et doivent sortir du fond de l'histoire. Qu'il y ait quelque âme de vérité dans cette doctrine conservatrice, ce n'estpas douteux. La continuité est une des grandes règles de la vie politique, et le constituant doit tenir compte de l'histoire et de la tradition. Mais ce qui a été créé par la tradition peut être changé, même dans le sens du bien, par la volonté réfléchie des hommes.

A écrire la constitution, à la formuler dans un texte, il y a déjà un premier degré de garanties. Lorsqu'il est admis dans un texte officiel qu'il y a une chambre, que cette chambre doit être élue, que les citoyens ont certaines prérogatives, certaines libertés, le seul fait que cela soit écrit est une conquête sur l'ancien arbitraire. Le second degré de garanties c'est ce que l'on appelle la rigidité de la constitution, c'est-à dire la difficulté de modifier la constitution ainsi écrite.

I05

Conséquences de la rigidité de la constitution. Les conséquences de la rigidité de la constitution sont, en premier lieu, une certaine immutabilité juridique, en second lieu, une certaine supériorité des lois constitutionnelles entraînant la nullité des lois ordinaires, qui seraient contraires à la constitution.

> Section I I°) Une certaine immutabilité juridique.

Vattel prétendait que la constitution doit être absolument immuable, qu'elle ne peut être changée que du consentement de l'unanimité des citoyens. Et le raisonnement de ce vieux jurisconsulte était le suivant : la constitution contient le contrat social. Or, le contrat social ne peut être modifié que du consentement de l'unanimité de ceux qui l'ont formé. Ce sont de ces raisonnements, qui présentent un intérêt historique, mais aucun intérêt actuel. La vérité moyenne c'est que la constitution ne doit pouvoir être modifiée que suivant une procédure qu'elle-même institue.

La révolution comme mode d'abrogation des constitutions.

Mais il faut tenir compte d'un mode d'abrogation, que les constitutions ne prévoient pas, la révolution. En France, toutes les constitutions ont été abrogées par la révolution. La constitution de 1791 n'a pas été abrogée, suivant la procédure compliquée qu'elle instituait; au IO Août 1792, la Législative, par un acte révolutionnaire, a suspendu la constitution de 1791, et la Convention l'a supprimée. La constitution de l'an III a été renversée le 18 Brumaire de l'an VIII par Bonaparte. La constitution de l'an V111 a été renversée par le fait que Napoléon est tombé et que les Bourbons sont revenus. La charte du 4 Juin 1814 a été renversée par la Révolution de Juillet La constitution du 4 Août 1830 a été renversée par la Révolution de 1848. La constitution de 1848 a été supprimée par le coup d'Etat du 2 Décembre 1851, et la constitution du I4 Janvier I852 a été renversée par la Révolution du 4 Septembre 1870. Par conséquent, il faut bien s'incliner devant le fait et constater que les constitutions sont abrogées par les révolutions. puisque, en fait, elles ont toujours été abrogées en France de cette manière. Il est d'ailleurs difficile de construire juridiquement ce système d'abrogation. Constatons le fait.

Abrogation partielle des

Un fait curieux, c'est l'abrogation simplement partielle de la constitution par la révolution. C'est le cas de la constitution de l'an VIII. Cette constitution contenait un fameux article 75, qui déci-

<sup>&</sup>quot;Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

constitutions par les révolutions. dait que les agents du gouvernement ne pourraient être poursuivis à raison de l'exercice de leurs fonctions, soit au civil, soit au criminel, qu'avec l'autorisation du Conseil d'Etat. C'est ce qu'on appelle la garantie administrative des fonctionnaires.

En 1814, Louis XVIII monte sur le trône.
Les législtes de la Restauration s'aperçoivent que cet article 75 est une arme précieuse pour un gouvernement, et affirment que :"l'article 75 fait partie non de l'édifice politique, qui est renversé, mais de l'édifice administratif, qui est conservé. Cet article reste dans les institutions de la Restauration, mais il est déchu de son caractère constitutionnel et garde simplement la force législative. Avec ce caractère, l'article 75 a subsisté pendant la Monarchie de Juillet, la République de 1848 et le Second Empire. Il n'a été abrogé que par un décret dictatorial du Gouvernement de la Défense Nationale (1870).

Ce système de l'abrogation de la constitution par la révolution pose des questions extrêmement délicates, notamment celle de savoir quel jour et à quelle heure un régime est tombé. Au moment où il par tait pour l'exil, Charles X signe une promotion dans la Légion d'Honneur; cette promotion était-elle valable? Il s'agissait de savoir à quel moment la révolution avait renversé le régime de la Restauration.

§ I - Etablissement des constitutions.

Pour l'établissement des constitutions, il y a des systèmes monarchiques et des systèmes démocratiques.

le pacte. Les procédés monarchistes sont l'octroi et

Dans le système de l'octroi, le roi, titulaire de la totalité de la souveraineté, consent. par l'exercice libre de sa souveraineté, à en sacrifier une partie, ou tout au moins à en réglementer l'exercice. Ce sacrifice ou cette réglementation de la souveraineté s'exprime juridiquement par une constitution, que le souverain fait seul, qui ne tient sa force que de la volonté royale. La constitution vient d'en haut et tombe sur le peuple. Cela, évidemment, c'est la théorie. Le fait est différent. L'octroi masque l'amour-propre du monarque et sauvegarde les apparences du principe monarchique. Mais il est évident que ce n'est que sous la pression des circonstances que le roi abandonne une fraction de sa souveraineté. Il octroie la constitution pour ne pas se la laisser arracher.

C'est dans ces conditions que Louis XVIII

I - Systèmes monarchistes. I) L'octroi.

a octroyé la charte du 4 Juin 1814. Ce document est caractérisé par son préambule, qui sera supprimé dans la charte du I4 Août I830. Ce préambule affirme le droit divin de Louis XVIII, proclame sa souveraineté. est daté de la dix-neuvième année du règne de Louis XVIII (Louis XVIII régnant depuis la mort du dauphin au Temple), s'achève par cette formule : "A ces causes. "nous avons volontairement et par le libre exercice de "notre autorité royale accordé, et accordons, fait con "cession et octroi à nos sujets, tant pour nous que "pour nos successeurs et à toujours, de la charte cons-"titutionnelle, qui suit..." Louis XVIII met en lumière cette idée que, s'il donne une constitution, c'est par l'effet de son bon plaisir. Il est bien évident cependant que s'il avait prétendu régner comme Louis XIV. il ne l'aurait pas pu.

Avec le progrès des idées démocratiques, les chartes octroyées se font de plus en plus rares. On peut toutefois citer comme survivance de ce type la constitution japonaise du II Février I889. Après l'avoir octroyée, l'Empereur s'est rendu devant l'autel des ancêtres et leur a adressé un discours, expliquant que cet octroi avait pour objet de continuer leur oeuvre. Cette constitution est théocratique, patriarcale et démocratique.

) Le pacte. a charte consitutionnelle a 14 Août 830.

Le second mode monarchique d'établissement de constitution, c'est le "pacte", le contrat entre le souverain et son peuple. Ce mode suppose un progrès dans le sens démocratique, puisque le peuple intervient comme partie dans un contrat. Le peuple est représenté par une assemblée. C'est le système, d'après lequel a été établie la charte constitutionnelle du 14 Août 1830. Au lendemain des Journées de Juillet 1830, Charles X est obligé de partir pour l'exil; dans le trouble de la révolution, un certain nombre de députés décident, pour empêcher l'établissement de la République, de faire appel au cousin de Charles X. Louis-Philippe d'Orléans, fils de ce Philippe, dit Egalité, qui a voté à la Convention la mort de Louis XVI, et descendant de Monsieur, frère du Roi et du fameux Régent. Fils d'un régicide, Louis-Philippe a servi dans les armées de la Révolution. Il est l'ascendant direct du prétendant actuel. On imagine, pour asseoir Louis-Philippe et lui donner une sorte de droit, une séance de la Chambre des Députés, qui avait été dissoute par Charles X et n'aurait plus dû exister en droit. Elle se réunit tout de même, et elle s'affirme représentante du peuple. En cette qualité elle va passer un contrat entre le peuple et cette branche d'Orléans. Donc, au 14 Août 1830, dans la salle des séances (salle provisoire pendant qu'on

construisait l'actuelle), il y a un trône vide, auprès duquel s'assied Louis-Philippe d'Orléans. On lui lit la charte constitutionnelle, il prête serment de fidélité pour lui et ses successeurs, il accepte la charte de 1830 et, en vertu de ce contrat, immédiatement, le lieutenant-général du Royaume, Louis-Philippe d'Orléans, devient Sa Majesté Louis-Philippe Ier, Roi des Français et s'assied sur le trône. A partir de ce moment, le procès-verbal, au lieu de dire "Son Altesse hovale le lieutement du Royaume" dit : "Sa Majesté Louis-Philippe Ter, roi des Français",

II - Les procédés démocratiques. a) La Conven-

tion.

Les procédés démocratiques d'établissement des constitutions sont la convention et le vote populaire.

a) La convention. Le mot de convention nous vient d'Amérique; il désigne une assemblée, chargée d'établir ou de réviser une constitution. La France a connu ce procédé avec la Constituante de 1791, avec la Convention de 1792, avec la Constituante de 1848 et avec l'Assemblée Nationale, qui s'est réunie à Bordeaux le 8 Février I87I et qui a fait, à Versailles, la constitution qui nous régit aujourd'hui.

b) Le vote populaire ou plébiscite.

b) Le plébiscite - c'est-à-dire le vote populaire. Le vote populaire peut être antérieur ou postérieur. Il est postérieur, quend une autorité a rédigé une constitution et la soumet au peuple, pour qu'il l'approuve. Il est antérieur, quend le peuple donne mandat à une autorité de faire une constitution. Le plébiscite antérieur est le système d'après lequel a été faite la constitution du I4 Janvier 1852. Au lendemain du coup d'Etat du 2 Décembre 1851, Louis-Napoléon, le Prince Président, convoque le peuple et lui demande de faire une constitution.

#### § 2 - La révision des constitutions.

Ainsi qu'on vient de le dire, il y a des constitutions écrites, qui sont souples. Elles peuvent être modifiées dans la forme des lois ordinaires C'est ce qui est arrivé pour nos chartes de I8I4 et 1839. Alors que la première portait que les députés sont élus pour cinq ans et que la Chambre est renouve lée chaque année par cinquième, c'est une loi ordinai re. (dite de Villèle ou de septennalité), qui a décidé que les députés seraient élus pour sept ans, et que la Chambre serait renouvelée intégralement. En 1841, une loi ordinaire organise la régence. Dans ces régimes. la stabilité spéciale, que tout le monde reconnaissait indispensable pour la constitution, était assurée par le fait que, dans le pouvoir législatif, le roi avait. à lui seul, par la sanction, une autorité égale à celle des Chambres. Il était l'organe neturel de la stabilité constitutionnelle.

Mais, quand il n'y a pas de roi, ou quand l'autorité monarchique est diminuée en droit ou en fait, il faut créer artificiellement la stabilité constitutionnelle. C'est l'esprit de la constitution rigide.

Les procédés de stabilité constitutionnelle sont très divers, et nous allons en donner l'esprit schématique, en observant toutefois que plusieurs d'en

tre eux peuvent être cumulés.

I°) Un certain délai d'immutabilité.

Une première précaution consiste à déclarer que la constitution ne pourra être l'objet d'aucune modification avant l'expiration d'un certain délai. Le constituant est fier de son ceuvre et entend la préserver, pendant quelque temps, de toute atteinte (Constitutions du 3 Septembre 1791- 5 Fructidor an III - 4 Novembre 1848). La constitution du 3 Septembre I79I (notre première constitution monarchique) avait accumulé les précautions contre des révisions prématurées. La révision ne pouvait avoir lieu que si trois législatures successives avaient émis le voeu de révision. On appelle législature, la Chambre issue d'une élection considérée, celle qui existe entre deux élections générales. La législature devait être élue pour deux ans. Donc, un premier voeu est émis par une législature et puis dort; un second voeu est émis par la législature suivante sans interruption et puis dort: un troisième voeu est émis par la troisième législature et dort encore. Seulement, la quatrième législature se verra adjoindre 250 membres supplémentaires, sera constituante, et pourra procéder à la révision. Donc, la constitution étant du 3 Septembre 1791, elle ne pouvait être modifiée qu'après plus de six ans. Elle a duré moins d'un an. Et, dans ces six ans, nous vimes la Convention, la Terreur et la constitution de l'an III. Vanité des barrières de papier! ...

Cette expérience n'a d'ailleurs pas découra gé la récente constitution polonaise, qui a elle-même surenchéri. La première législature n'aura pas le droit de révision. La seconde pourra modifier la cons titution, qui ensuite, devra rester intangible pendant vingt-cinq ans! Attendons l'épreuve des faits.

Un autre procédé de stabilité consiste à réserver l'initiative de la révision constitutionnelle à des autorités présentant des garanties particulières de pendération, de sagesse, de modération. - Dans la constitution directoriale de l'an III, seul, le Conseil des Anciens, ("la Raison de la République") avait l'initiative de la révision constitutionnelle,

2°) L'initiative réservée. alors qu'au contraire, l'initiative des lois ordinaires était réservée aux Cinq Cents. ("l'imagination de
la République"). Dans la constitution, (d'abord consulaire, puis impériale) de l'an VIII, seul, le Sénat
conservateur avait l'initiative de la révision. La
constitution de I875 offre enfin un exemple curieux
d'initiative réservée à une personne : tant que le
Maréchal de Mac-Mahon serait Président de la République, lui seul aurait l'initiative (art. 8 loi constitutionnelle du 5 Février I875).

3°) Majorité exceptionnelle.

L'atteinte à la constitution est un fait si grave qu'il a semblé qu'on ne pouvait la laisser dépendre d'une simple majorité dans les assemblées. Aussi arrive-t-il fréquemment qu'une majorité exceptionnelle soit exigée, soit pour le voeu de révision, soit pour la révision elle-même. La constitution du 4 Novembre 1848 exigeait pour le voeu de révision la majorité exceptionnelle des trois quarts. Elle proclamait que, au bout de quatre ans, le Président de la République serait inéligible. Cette disposition gênait dans ses ambitions, Louis-Napoléon, Président de la République. Il essaya de la faire modifier, obtint le concours de la majorité de la Législative, mais ne put réunir la majorité exceptionnelle de trois quarts. Il fut ainsi acculé au coup d'Etat (Deux Décembre I85I).

4°) Convention.

Certaines constitutions exigent, pour la révision, la convocation d'une assemblée spéciale. Le système de 1791 était mixte ; après les trois voeux des trois législatures, la quatrième était complétée par 250 membres, qui rentraient dans la vie privée, une fois l'oeuvre constitutionnelle achevée.

5°) Referendum.

A raison de sa gravité, la révision de la bonstitution peut être soumise à l'approbation populaire. C'est le cas de la Suisse (V. supra).

La procédure de la révision constitutionnelle dans la France d'aujourd'hui.

6°) Une procédure spéciale.

Le dernier degré dans l'organisation de la stabilité constitutionnelle consiste dans la simple exigence d'une procédure d'une solennité spéciale pour la révision de la constitution. C'est la solution de l'article 8 de la loi du 25 Février I875 : "Les Chambres auront le droit, par délibérations sémparées, prises dans chacune, à la majorité absolue "des voix, soit spontanément, soit sur la demande du "Président de la République, de déclarer qu'il y a "lieu de réviser les lois constitutionnelles. Après que chacune des deux Chambres aura pris cette réso-"lution, elles se réuniront en Assemblée Nationale

"pour procéder à la révision. Les délibérations por-"tant révision des lois constitutionnelles en tout ou "en partie, devront être prises à la majorité absolue "des membres composant l'Assemblée Nationale. La force "républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet "d'une proposition de révision".

Les Chambres peuvent tout changer dans la constitution, sans que le peuple en soit informé. Voilà des Chambres, qui ont été élues sur un programme quelconque, il n'a pas été parlé de la révision de la constitution, au cours de la campagne électorale, et tout de même. les Chambres se réunissent et modifient la constitution. Cette disposition n'est pas démocratique. Elle s'explique d'abord par la composition de l'Assemblée Nationale, cette assemblée de libéraux de la Restauration ou de la Monarchie de Juillet. Or. sous ces deux régimes. la charte pouvait être modifiée par les Chambres dans la forme ordinaire des lois. Elle s'explique, en second lieu, parce qu'on espérait que le roi reviendrait "dès les vendanges faites", et alors il fallait introduire dans la constitution une procédure extrêmement facile de révision, de telle sorte qu'il n'y aurait qu'à asseoir un roi sur le fauteuil présidentiel de l'Elysée. Les Chambres peuvent donc modifier la constitution, mais suivant une procédure spéciale.

Les deux phases de la procédure de révision: I°) le voeu de révision. Cette procédure spéciale se déroule en deux phases: I°) La décision sur le principe et le domaine de la révision; 2°) La décision sur la révision elle-même.

I°) - Et d'abord la décision sur le principe et le domaine de la révision : c'est "le voeu de révision". Il ne peut y avoir révision de la constitution que si, préalablement, les Chambres, séparément, émettent un voeu déclarant qu'il y a lieu d'y procéder. La loi constitutionnelle du 25 Février 1875 porte cette formule que eles voeux de révision doivent être émis par "délibération séparée "Que signifient ces mots? On les a interprêtés de la façon suivante : Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi ordinaire, qui a été voté par la Chambre des Députés, le texte adopté est transmis officiellement au Sénat. Lorsqu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition, qui a été adopté par le Sénat, le texte voté est transmis officiellement à la Chambre des Députés. Au contraire, lorsqu'il s'agit du voeu de révision, cette transmission officielle n'a pas lieu. Si une Chambre a émis le voeu. l'autre Chambre n'en est pas informée officiellement. Elle prend l'initiative de le voter à son tour, si cela lui plaît et en pleine liberté.

Le voeu de révision ouvre la procédure,

2°) Réunion de l'Assemblée nationale à Versailles.

Siège de l'Assemblée nationale.

Convocation de l'Assemblée nationale.

Le règlement de l'Assemblée nationale.

Le bureau de l'Assemblée nationale.

Najorité nécessaire pour le vote de la révision. mais aussi en limite le domaine (V. infra).

Par l'effet du vote, par les deux Chambres, du voeu de révision, l'Assemblée nationale constituante est convoquée.

Cette assemblée constituante est composée des membres du Sénat et de la Chambre, réunis en une

seule assemblée pour cette mission spéciale.

C'est Versailles. D'abord, pour un motif théorique : il faut mettre l'Assemblée constituente, à cause de la gravité de ses délibérations, à l'abri de l'effervescence parisienne; ensuite, pour un motif pratique : il n'y a qu'à Versailles un local où puissent délibérer convenablement neuf cents membres. Ce local est celui qui reste toujours à la disposition de la Chambre des Députés dans le Palais de Versailles.

L'Assemblée nationale se convoque elle-même; pratiquement, son président informe les membres que tel jour, à telle heure, l'Assemblée se réunira à Versailles. C'est elle-même qui fixe sa durée. Elle ne peut pas être dissoute. La Chambre ne peut pas non plus être dissoute pendant que siège l'Assemblée nationale.

Théoriquement, c'est l'Assemblée elle-même, qui fait son règlement. En réalité, il y a un usage assez étrange, c'est que l'Assemblée nationale a le règlement de la Législative de I848. En I879, lorsque l'Assemblée nationale s'est réunie la première fois pour transporter à Paris le siège des pouvoirs publics pour aller plus vite, elle a adopté le règlement de la Législative de I848. En I884 et en I926, les autres assemblées ont suivi ce précédent. Ce règlement est, en réalité, très imparfait, il est désuet, il fait des allusions directes à la constitution de I848; il est beaucoup moins perfectionné que le règlement actuel de la Chambre des Députés, et notamment, il ne limite pas le temps de parole.

L'Assemblée ne choisit pas son bureau; c'est la constitution qui le lui donne. C'est le bureau du Sénat, le Président et les secrétaires de l'Assemblée nationale. Toutefois, il est admis que les questeurs sont les questeurs des deux Chambres, parce qu'il y a des dispositions matérielles à prendre et des dépenses

à faire.

Pour qu'il y ait révision de la constitution il faut qu'elle soit décidée par la moitié du nombre légal des membres composant l'Assemblée nationale.

Il peut y avoir des absents, des démissionnaires ou des morts, peu importe; on compte quel doit être le nombre légal des sénateurs, le nombre légal des députés; on fait l'addition, et la constitution n'est modifiée que si la modification est votée par la moitié plus un de ce nombre légal. C'est une mesure de stabilité assez relative, mais enfin c'est une mesure de stabilité. Si, par exemple, il y a neuf cents membres, la constitution, quel que soit le nombre des présents, ne peut être modifié que par 45I suffrages. C'est là une interprétation traditionnelle. dont nous ne sommes pas tout à fait sûrs.

Les pouvoirs de l'Assemblée.

Les pouvoirs de l'Assemblée sont pratiquement illimités. L'Assemblée nationale est souveraine et peut faire des lois ordinaires, elle peut faire des lois constitutionnelles; ses pouvoirs ne sont pas limités.

La théorie de la révision limitée.

Toutefois, en droit, l'action de l'Assemblée nationale ne peut porter que sur le domaine qui a été délimité par le voeu de révision. Chaque Chambre émet un voeu de révision, et indique d'une façon précise les articles qui doivent être modifiés; l'Assemblée nationale voit son mandat limité par ce voeu de révision.

Pourquoi a-t-on adopté ce système de la révision simplement limitée? Il y a 612 députés et 314 sénateurs (depuis le retour de l'Alsace et de la Lorraine). Il en résulte qu'à Versailles les sénateurs sont dans une infime minorité; dans ces conditions, la Chambre des Députés pourrait décider de modifications, qui seraient absolument contraires au voeu du Sénat; ce dernier serait écrasé, puisqu'il n'est qu'un tiers de l'Assemblée. On pourrait imaginer, par exemple, que l'on attire les sénateurs à Versailles et que là on décide qu'il n'y a plus de Sénat; ou bien, sans supprimer le Sénat, on pourrait modifier ses prérogatives, lui donner simplement un droit de veto, lui enlever ses attributions fir cières, etc.. Alors, à partir de I879 et de I884, i. été décidé que l'Assemblée nationale ne pourrait laire porter son action que sur le domaine défini par les deux voeux de révision.

La pratique de la déconstitutionalisation.

L'Assemblée applique volontiers le système de la déconstitutionalisation. Pour faire gagner du temps et ne pas prolonger son séjour à Versailles. elle se borne à enlever le caractère constitutionnel à certaines dispositions, de sorte que les Chambres, revenues chez elles, peuvent modifier ces dispositions dans la procédure des lois ordinaires. C'est le système qui a été appliqué en 1879 et 1884.

La forme républicaine du gouvernement

En vertu de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du I4 Août 1884, la forme républicaine du gouvernement ne peut pas être lobjet d'un voeu de ré-

"Les Cours de Droit 3. PLACE DE LA SORBONNE. 3 Repetitions Ecrites e. Gales

ne peut être l'objet d'un voeu de révision.

Critique du système de la révision de la constitution. vision. Les républicains étant en majorité, à ce moment, dans les Assemblées, ont voulu affirmer ainsi que la République était le régime définitif de la France. Mais ce n'est pas par des dispositions de cette nature qu'un régime peut se protéger, ce sont là de ces barrières de papier, qui sereient sans force devant les faits.

En théorie, notre système de révision de la constitution prête à toutes sortes de critiques :

- I°) Le peuple n'est pas consulté; au cours d'une législature, les Chambres peuvent décider de procéder à la révision constitutionnelle.
- 2°) Il n'y a pas de garanties de maturité; les Chambres émettent le voeu de révision, se rendent à Versailles, et là, en une seule délibération, elles modifient la constitution. On peut donc dire qu'il y a même moins de garanties de maturité que dans l'élaboration d'une loi ordinaire, qui donne d'abord lieu à la discussion devant la Chambre, ensuite à la discussion devant le Sénat ou inversement.
- 3°) Le Sénat, qui représente dans notre cons titution, l'élément de modération et de stabilité, se trouve ne minorité à l'Assemblée nationale.
- 4°) Il y a théoriquement, dans notre constitution, la garantie du "veto présidentiel". Lorsqu'une loi votée par les deux Chambres paraît compromettre la sécurité du pays ou sa tranquillité ou ses intérêts supérieurs, le Président de la République peut briser la loi et la renvoyer à l'examen des Chambres? Or, le Président de la République n'a pas le droit de veto sur les lois constitutionnelles. Par conséquent, il manque pour la révision tout un ensemble de garanties.

En théorie, on peut imaginer des systèmes plus loyaux à l'égard de la souveraineté populaire et assurant plus de stabilité. Mais, en fait, le système français de la révision constitutionnelle, malgré tous ses vices théoriques et apparents, n'a donné lieu à aucune espèce d'inconvénients.

# Section II - La super-légalité constitutionnelle dans les constitutions rigides.

La seconde conséquence du principe de la supériorité des lois constitutionnelles, c'est que les lois ordinaires ne doivent jamais aller à l'encon tre des lois constitutionnelles.

La constitution pose des règles que le législateur a l'obligation juridique d'observer. Sur ce principe, tout le monde est d'accord La difficulté commence, lorsqu'il s'agit de savoir quelle est la sanction et quelle est l'autorité chargée d'appliquer la sanction, c'est-à-dire, chargée de juger la loi ordinaire dans ses rapports avec la loi constitutionnelle, et, en cas de contrarié té. d'ne tirer les conséquences.

Dans le droit public français. c'est le législateur lui-même, qui reste juge de la conformité de son oeuvre avec les prescriptions constitutionnelles. Notre droit public, depuis la Révolution, est fon dé sur la règle de la prédominance du Parlement.

Mais il n'en est pas partout ainsi.

L'histoire et le droit constitutionnel comparés nous offrent des exemples d'autres organisations

Les solutions diverses peuvent se ranger sous deux types : les solutions politiques. les solutions juridictionnelles. Les solutions juridictionnelles, à leur tour, se répartissent suivant deux catégories : contrôle de la constitutionnalité par voie d'action, contrôle par voie d'exception.

> § I - Contrôle de la constitutionnalité des lois par des corps politiques.

Dans le système politique, c'est un corps politique, qui est investi de la haute mission de veil ler au respect de la constitution par toutes les autorités publiques.

La jurie cons-

Le système avait été proposé par Siéyès, au titutionnaire, moment de l'élaboration de la constitution de l'anIII. Il suggérait la création d'une jurie constitutionnaire" qui aurait eu pour mission d'annuler tous les actes de toutes autorités quelconques violant la constitution.

Le Sénat conservateur de l'an VIII.

Ce système n'eut pas de succès devant la Convention. Mais son auteur réussit à le réaliser avec le "Sénat conservateur" de la constitution du 22 Primaire, de l'an VIII. Le "Sénat conservateur" était l'organe suprême et comme le toit de l'édifice, singulièrement complexe, qu' "avait édifié Bonaparte". Cet édifice était construit suivant les lignes générales de la "pyramide". La base est l'ensemble des citoyens Il choisissent le dixième d'entre eux, qui forment les notabilités communales : c'est le premier étage de la pyramide. Dans les notabilités communales, le pouvoir central (les préfets au nom du Premier Consul) choisit les maires et conseillers municipaux. Ce premier dixième de citoyens choisit encore le dixième d'entre eux, qui forment les notabilités départementa les; dans ce second étage de la pyramide, le premier Consul choisit les autorités du département. A leur tour, les citoyens inscrits sur les notabilités de

tementales choisissent le dixième d'entre eux, qui constituent les notabilités nationales. Dans ces notabilités le premier Consul choisit diverses autorités. notamment les membres du Conseil d'Etat, et le Sénat désigne les membres des assemblées : Tribunat. Corps législatif. "La Confiance, dit Siévès, doit venir d'en bas, et le pouvoir doit venir d'en haut".

Au sommet de cet édifice, deux autorités qui dans la lettre de la constitution apparaissent sur un

pied d'égalité : le Premier Consul, le Sénat.

L'originalité doctrinale du système, c'est que ce Sénat se recrute lui-même. Lorsqu'un siège devient vacant, le Sénat nomme le successeur. (système académique de la cooptation). L'autorité chargée de veiller au respect de la constitution est donc. en théorie, d'une indépendance absolue et tient par conséquent, dans le système, une place prééminente. La conception, on le voit, ne manque, ni d'ampleur, ni d'intérêt.

Dans l'organisation pratique, la pureté de la conception pe manque pas d'être gravement atteinte. La liberté du choix du Sénat dans le recrutement de ses membres était bien loin d'être complète. Le Sénat devait choisir sur une liste triple : un candidat de l'Empereur, un du Corps législatif, un du Tribunat. Evidemment, il était bon d'être le candidat de l'Empereur. Si les trois autorités de présentation avaient le même choix, le candidat ainsi favorisé était de plein droit sénateur.

D'ailleurs, l'Empereur, en dehors de son prestige personnel, jouissait de moyens de pression singulièrement pressants : décorations. titres nobiliaires, et surtout dotations ou sénatoreries (châteaux, hôtels, palais, avec les revenus pour les habiter avec faste).

Bref. si le Sénat a servi d'instrument pour modifier la constitution de l'an VIII, il n'a rien fait pour en exiger le respect. On ne l'a jamais vu annuler ou censurer un acte d'une autorité quelconque et cependant le respect de la loi n'était pas le faible de Napoléon. Ce n'est que quand le Maître fut tombé que le Sénat lui donna le coup de pied de l'âne : il se souvint alors des irrégularités de l'Empereur et se fonda sur elles pour proclamer sa déchéance. Comme les Sénateurs pouvaient être soupconnés de vouloir avant tout conserver, sous les Bourbons, les bienfaits dont Napoléon les avait gorgés, cet accès d'indépendance tardif ne grandit pas leur assemblée devant l'histoire.

Le Sanat de la La constitution du I4 Janvier 1852 imite constitution sur ce point, comme sur tant d'autres, la constitude 1852.

tion de l'an VIII. Elle institue un corps législatif élu par le peuple, et un Sénat, dont les membres sont nommés librement par l'Empereur et pour leur vie toute entière. C'est la reproduction du Sénat conservateur du Premier Empire. Dans la proclamation, qui accompagne la constitution du 14 Janvier 1852, Louis-Napoléon Bonaparte définit le rôle de cette assemblée : "Il ne s'agit plus, dit-il, d'une assemblée qui, comme la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, va recommencer à quelques jours d'intervalle, les débats qui ont déjà eu lieu devant la Chambre populaire". Il s'agit d'un corps, qui a une attribution particulière, c'est de veiller au maintien de la constitution. Les débats du Sénat du Second Empire n'attirent guère, en général, l'attention publique. Il reprend les discussions, qui se sont déroulées devant la Chambre des Députés, mais en examinant la loi exclusivement dans ses rapports avec les principes de la constitution. Par exemple, il se demandera si elle est conforme à la liberté de la pensée. à la liberté de la presse, aux libertés politiques en général.

Mais à la fin du Second Empire (Constitution qui fut approuvée au plébiscite du 8 Mai 1870), le Sénat devient une seconde Chambre ordinaire, à l'image de la Chambre des Pairs de la monarchie parlementaire; il étudie les lois au point de vue de leur rédaction, de leur opportunité, de leur utilité, et non plus seulement au point de vue de leur constitutionalité. En France, l'examen de la constitutionalité par un corps politique a donc subi un échec presque complet.

§ 2 - Le contrôle de la constitutionalité par des autorités juridictionnelles.

Au fond, la question de la conformité de la loi avec la constitution est une question de droit. Il y a donc lieu de la donner à trancher aux autorités compétentes pour résoudre ce genre de problèmes, c'est-à-dire aux autorités juridictionnelles.

Ce contrôle juridictionnel s'opère, soit par voie d'action, soit par voie d'exception.

a) Contrôle juridictionnel par voie d'ac-

tion devant des tribunaux spéciaux.

Le contrôle par voie d'action suppose une initiative de l'intéressé, une attaque menée contre la loi, une offensive de la part de ceux qui ont à se plaindre de l'inconstitutionalité.

Une mode - à laquelle je ne veux pas me soustraire - veut qu'on parle de l'amparo mexicain.

L'amparo mexicain. Tout citoyen du Mexique pourrait obtenir de la Cour suprême, l'annulation d'une loi inconstitutionnelle. Il n'y aurait donc pas de pays où les droits des citoyens soient mieux garantis qu'au Mexique. On a entendu cependant souvent parler, à propos de cet Etat, de dictatures, de coups d'Etat, de révolutions, d'actes arbitraires.

Les tribunaux co, stitutionnels en Tchéco-Slovaquie et en Autriche.

Plus intéressantes sont les tentatives, qui ont été faites au lendemain de la guerre, par certaines constitutions nouvelles. La constitution de la Tchéco-Slovaquie (article II de la loi préliminaire) crée un tribunal constitutionnel, chargé de statuer sur la conformité des actes des autorités publiques quelles qu'elles soient, avec la constitution Tchéco-Slovaque. Dans la nouvelle constitution autrichienne (inspirée sur ce point par un professeur connu de droit constitutionnel M. Kelsen), il y a une Haute-Cour constitutionnelle, chargée de juger de la confor mité des lois des provinces avec la constitution fédé rale et de juger aussi de la conformité des lois fédé rales avec la constitution de la fédération (art. I37) Dans ces divers systèmes, l'action peut aboutir à une véritable annulation de la loi erga omnes. Si l'action réussit, la loi est censée n'avoir jamais existé.

b)Contrôle juridictionnel par voie d'excep-

tion devant les tribunaux ordinaires.

Ce qui est plus remarquable et plus pratique, c'est le contrôle juridictionnel par voie d'exception. Dans le système de contrôle par voie d'action, quand on craint qu'une loi ne vous cause préjudice ou qu'elle porte atteinte aux libertés des citoyens en général, on l'attaque devant un tribunal, et on en demande l'annulation. Au contraire, dans le contrôle par voie d'exception, on ne prend pas l'initiative d'attaquer la loi, on se borne à se défendre contre l'application de cette loi, on fait observer au tribunal devant lequel on plaide que cette loi est contraire à la constitution, que, par conséquent, il ne peut pas l'appliquer. Voici deux exemples empruntés aux Etats-Unis : On s'est demandé si la loi, qui interdit le travail de nuit dans les boulangeries. respecte le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, proclamé dans la constitution. Un patron boulanger est poursuivi devant un tribunal pour s'entendre condamner à une pénalité, pour avoir violé cette loi. Il soutient que cette loi est inconstitutionnelle et que, par conséquent, il ne peut pas être puni. Autre application : On s'est demandé si l'impôt progressif sur le revenu est compatible avec le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt

Le contrôle juridictionnel par voie d'exception. proclamé dans la constitution. Un citoyen est poursuivi devant la juridiction compétente pour avoir à payer l'impôt sur le revenu; il prétend que cet impôt est contraire à la constitution, que, par conséquent, il ne le doit pas. Voilà l'exception d'inconstitutionalité.

l'exception l'inconstitutionalité aux ltats-Unis.

Le système de l'exception d'inconstitutionalité fonctionne aux Etats-Unis et non, comme on le croit, trop souvent, pas seulement devant la seule Cour Suprême. L'appréciation de la constitutionalité des lois appartient à toutes les juridictions, de quelque degré qu'elles soient. On est poursuivi devant le juge le plus humble pour violation d'une disposition quelconque, et pour se voir appliquer une amende: on peut alléguer que cette loi est inconstitutionnelle et ne peut être appliquée. Seulement. lorsqu'une juridiction déclare qu'une loi est inconstitutionnelle, à la différence de ce qui a lieu en cas d'attaque par voie d'action, la décision du tribunal est soumise à la règle de relativité de la chose jugée, c'est-à-dire ne profite qu'aux partis en instance. Exemple : un patron boulanger, ayant fait travail ler la nuit, est acquitté en raison de l'inconstitutionalité de la loi; la loi subsiste; un autre patron boulanger peut donc être poursuivi devent une autre juridiction, et cette juridiction peut régulièrement le condamner. Seulement, il y a dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord, et aussi dans la Confédération, une Cour suprême, analogue en gros à notre Cour de cassation; la Cour suprême prononce en droit et peut dire que la loi est inconstitutionnelle que le tribunal inférieur a bien jugé, en déclarant que la loi ne devait pas s'appliquer. Or, d'après un usage à peu près constant, quand la Cour suprême a statué sur l'inconstitutionalité d'une loi. la législature retire cette loi, s'inclinant devant l'autorité du pouvoir judiciaire.

Ce système est très apprécié aux EtatsUnis; les Américains y tiennent comme à une des dispositions les plus fondamentales de leur constitution. Toutefois, il ne fonctionne pas sans frottements.
Ses inconvénients ont été exposés par M. LAMBERT
dans un livre, dont le titre "Le gouvernement des
juges", indique par lui-même les empiètements du pouvoir judiciaire. Un des inconvénients, c'est de créer dans une certaine mesure, l'incertitude de la loi.
Ainsi, une loi est appliquée pendant des années, et
tout à coup les tribunaux la présentent comme inconstitutionnelle. Il y a aussi certains abus du pouvoir
judiciaire, non pas dans la Fédération, non de la
part de la Cour suprême, mais de la part des jurid'

tions des Etats particuliers. Dans certains de ces Etats, les juges sont élus; or, il n'y a aucune raison pour qu'une autorité judiciaire présente plus de garanties d'indépendance, de moralité ou de compétence qu'une autorité politique quelconque, provenant de la même source. Il n'y a pas de raisons pour qu'un tri bunal soit supérieur à un Conseil Municipal ou à une législature. Il arrive souvent que les juges mêlent des préoccupations politiques ou même purement électorales à l'examen qu'ils font subir à la loi au point de vue de sa conformité avec la constitution. Avant que l'Amérique soit arrivée à être sèche, elle se préoccupait des abus de l'alcoolisme et prétendait réglementer les cabarets ou "saloons". Or, des lois contre les saloons ont été annulées pour insuffisance de titre! Les juges élus ont déclaré qu'une loi tendant à punir" certains délits aurait dû être intitulée "Loi tendant à prévoir, définir et punir"...et pour ce motif la loi n'a pas été appliquée. Le véritable motif de cette décision, c'est que les juges ont besoin, pour leurs élections, des tenanciers de cabarets.

Les Américains en sont arrivés à considérer la Cour suprême comme une branche du pouvoir législatif. (l'expression est dans le journal Kansas City Star II Mai 1930). Dans ces dix dernières années (20-20), elle a invalidé plus de lois que dans les années précédentes. La nomination d'un juge à la Cour Suprême (par le Président des Etats-Unis, sauf approbation du Sénat) est désormais discutée par le Sénat comme un acte politique, et au point de vue des opinions politiques du candidat et au point de vue de son origine géographique. Ce sont là des moeurs, qui peuvent exister aux Etats-Unis, mais qui ne seraient pas sans dangers pour la magistrature française.

En dépit de ces inconvénients et de ces abus, il serait puéril de méconnaître les avantages du contrôle
juridictionnel de la constitutionalité des lois. Il
y a, dans ce système, une force de logique : placé
entre les deux textes contradictoires, le juge applique le supérieure, le constitutionnel. Ce système est
une garantie contre les abus de l'omnipotence parlementaire. Il mérite d'être encouragé avec sympathie.

Suivant l'exemple des Etats-Unis, les constitutions récentes d'Irlande (art.I6), de Roumanie (art.I03), de Grèce (art.5) ont admis le contrôle de la constitutionalité des lois par tous les tribunaux.

Evolution différente du droit français.

Le système du contrôle de l'inconstitutionalité des lois n'était pas formellement inscrit dans les constitutions américaines : c'est le jurisprudence, notamment sous l'influence du Chief Justice John Marshall, qui l'en e fait sortir comme une conséquence de la supérior te des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires.

Le droit français a évolué dans un sens dif-

férent.

IZI

Cette divergence s'explique par une diver-

gence de traditions depuis l'origine.

Les colonies anglaises d'Amérique, avant de revendiquer leur indépendance complète, avaient obtenu de la métropole, des chartes. Lorsqu'une autorité de la colonie émettait un ordre, les intéressés confrontaient cet ordre avec la charte et, en cas de non conformité, se plaignaient à la métropole. L'habitude fut gardée.

Au contraire, le droit public français est parti, à sa base, de deux principes bien établis : la méfiance du judiciaire, la prédominance de la Chambre élue, représentante directe et immédiate de la souve-

raineté nationale.

La méfiance du judiciaire était inspirée par le souvenir des anciens abus des Parlements et Cours souveraines. La magistrature, dit Thouret, le

14 Mars 1790, est "un asile de réection".

Des textes de l'époque révolutionnaire, qui n'ont jamais été abrogés, ni expressément, ni tecitement, qui donc peuvent être considérés comme l'expres sion du droit positif actuel, interdisent aux juges l'examen de la loi. La loi de 1790 porte :"Les tribu-"naux ne pourront, ni directement, ni indirectement "prendre part à l'exercice du pouvoir législatif, ni "empêcher ou suspendre l'exécution des lois". Voilà un texte qui est formel, clair, et n'a pas été abrogé C'est la condamnation des anciens errêts de règlement C'est aussi la condamnation du système de l'inconstitutionalité. La constitution ou 3 Septembre 1791, titre III, chapitre V, article 3, repète : "Les tribu-"naux ne peuvent, ni s'immiscer dans l'exercice du "pouvoir législatif, ni suspendre l'exécution des "lois". Enfin, il y a l'article I27 du Code Penal : "Seront coupables de forfaiture et punis de la dégra-"dation civique les juges, qui se seront immiscés "dans l'exercice du pouvoir legislatif, soit par des "réglements contenant des dispositions législatives, "coit en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs "lois, soit en délibérant sur le point de savoir si "les lois seront publiées ou exécutées".

Certains ont essayé de considérer ces tex

<sup>&</sup>quot;Les Cours de Droit"

3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Écrites et Orales

tes comme tombés en désuétude par le fait de la simple ancienneté.

Ce qu'on ne saurait négliger, c'est la continuité absolument ininterrompue de la jurisprudence française, depuis l'époque révolutionnaire et dans le même sens. Des arrêts refusant aux juges le pouvoir d'apprécier le constitutionalité de la loi formant une chaîne sans rupture depuis les temps révolutionnaires jusqu'à l'époque la plus rapprochée. Cette chaîne part immédiatement des textes révolutionnaires, interprêtés par les arrêts du Tribunal de Cassation des II et 18 Fructidor de l'an III; la tradition se confirme sous la monarchie de Juillet; le II Mai 1833, la Cour de Cassation déclare "que tout acte, délibéré et promul-"gué dans les formes présentes per la Charte, fait la "règle des tribunaux et ne peut être attaqué devant "eux pour cause d'inconstitutionnalité," Le 23 Mei 190 le Conseil d'Etat rejette dédaigneusement une invitation à examiner la constitutionnalité d'une loi. Enfin, le 23 Octobre 1929, Le Tribunal correctionnel de la Seine, (I2ème chambre, affaires katier et Billiet) se refuse d'admettre la thèse d'inconstitutionnalité. C'est le droit public français. On peut même dire que c'est le droit public européen. (En dépit de l'Irlande, de la koumanie et de la Grèce).

La doctrine a été longtemps unanime dans le même sens.

Cependant, au cours de ces dernières années, il y a eu des divergences notoires : Duguit, Berthélemy, Haurion Mestre, Rolland. Leurs arguments ne nous ont pas convaincu.

Dans le droit français, c'est le Parlement qui juge conformité de son oeuvre avec le constituti-

on. C'est lui qui a le dernier mot.

Ce qui rend la thèse particulièrement difficile à soutenir, c'est que notre constitution ne contient l'affirmation d'aucun principe contraire à la nôtre. Alors, nos auteurs créent une légitimité contitutionnelle et invitent les tribunaux à la faire respecter. C'est vouloir les conduire dans le pur arbitraire.

Je ne crois pas que les magistrats aient gagner è être lancés dans cette bagarre.

Quelle illusion de vouloir faire arrêter par des juges l'évolution de la législation dans un sens qui déplaît.

La thèse du contrôle constitutionnel par les juges est sympathique; elle est contraire au droit positif.

### Deuxième Partie

#### L'ETAT FRANCAIS ACTUEL

Chapitre I

ET ELEMENT DE LA FORME

COMMUNAUTE FRANÇAISE

L'Etat français est d'abord un Etat souverain. Il dépend immédiatement du droit international, sans aucune instance intermédiaire, si ce n'est celle de la Société des Nations.

Mais dans quelle catégorie de formes d'Etat

doit être placé? Quelles sont ces forces?

I') - Il y a d'abord L'Etat Unitaire. C'est un Etat qui, ne dépendant d'aucun autre, est soumis, pour toutes les parties de territoire et tous les individus qui sont sous sa souveraineté, à une seule et même autorité centrale, à la même constitution politique, aux mêmes lois. Les types de ce genre d'Etats abondent en Suède, Norvège, Danemarck, Pologne, Hongrie, Esthonie, Lettonie, Finlande.

2°) - Il y a ensuite les Etats composes. Suivant la force du lien qui en unit les divers éléments, on va de l'Etata fédéral à la simple confédé-

ration d'Etats.

L'Etat fédéral est celui qui, ayant seul % personnalité et la souveraineté internationale, admet cependant dans son sein des Etats-membres qui, ayant perdu ou n'ayant jameis eu la souveraineté internetionale, ont conservé cependant certaines prérogatives de la souveraineté intérieure et notamment le pouvoir législatif.

En Europe, le type d'Etat fédéral, c'est la Suisse. Les Etats-memores de la confédération prennent le nom de "cantons". Dans le nouveau monde, le type fédéral est offert, entre autres, par les Etats-Unis. Il y a quarante-huit Etats, dont l'autonomie législative se manifeste par des législatures différentes sur le travail, les impôts locaux, l'enseignement, le mariage, le divorce, les sociétés anonymes et, en général, sur les rapports individuels des citoyens du même Etat. Il y a même un attachement parti. culier à la petite patrie, un patriotisme i l'agent

Les différentes formes d'Etats. I'Etat unitaire.

Les Etats composés. du home State. Franklin l'exprimait ainsi : "Je suis plus près de ma chemise que de mon habit." Chez les deux Etats féderaux, on retrouve des traits communs : notamment une seconde Chambre, où chacun des Etats-bres, quelle que soit son importance, possède une représentation égale; ce sont les défenseurs de son égalité et de son indépendance.

L'Allemagne a toujours été une confédération d'un type particulier. De 1871 à 1919, elle a été caractérisée et se caractérise sans doute encore par la prédominance de la Prusse. De plus, la Bavière a gardé une certaine personnalité internationale : elle a le droit de légation passive (reçoit des représentants des puissances étrangères et n'en envoie pas). L'effet de la guerre a été de resserrer l'unité allemande. Les éléments, qui composent le keich (Saxe, Bavière, etc..) ont perdu le nom d'Etats pour devenir de simples pays (Länder).

La France est un Etat impérial. 3°) -La France n'est, ni un Etat unitaire, ni un Etat fédéral; elle est, à l'exemple de l'Angletare, un Etat impérial. La caractéristique de cette forme d'Etat est qu'il est composé d'éléments complexes, dont l'un domine les autres.

On se plaît trop souvent à opposer à la simplicité rationnelle de la structure française la complexité empirique de l'Empire britannique, qui scrait bien caractéristique du temperament anglais. L'Empire suppose le royaume d'Angleterre et d'Ecosse, l'Irlande les Dominions, qui ne sont rattachés à la métropole que par un fil de soie, les colonies de la couronne, l'Empire des Indes, les Protectorats, les mandats.

Or, la structure de la République Impériale française est aussi compliquée que celle de l'Empire britannique.

On dit trop souvent : la France est un Etat unitaire, soumis à une autorité centrale, suivant le type napoléonien, et soumis à la tyrannie de l'égalite par la Convention.

Or, il y a cent milliors d'individus soumis à la souveraineté française. Il y en a quarante millions, qui se pressent sur la partie occidentale de l'Europe entre Rhin et Pyrénées. C'est à aux que s'appliquent et le droit constitutionnel et le droit de vote et les libertés individuelles et les droits de l'homme et la séparation des pouvoirs. Les soixante millions d'autres sujets français méritent cependant de retenir quelques instants l'attention.

#### ELEMENTS DE L'ETAT LES

Tout Etat suppose trois éléments : I°) Un territoire; - °) une population; -3°) une souveraineté politique. Le souveraineté politi que fait l'objet de l'ensemble de nos études. Etudions les deux autres éléments.

> Section I - Le territoire, comme élément de l'Etat français.

Le territoire, sur lequel s'exerce la souve-

raineté française, comprend des éléments divers.

La distinction fondamentale entre ces divers éléments est celle qui doit être faite, d'une part, entre la France continentale, et d'autre part, les élé ments extracontinentaux. La France continent le est le domaine d'application de la constitution. Les lois s'y appliquent automatiquement; sur les parties extracontinentales, domine au contraire le décret. La France continentale est bâtie sur le mode libérel; la France extracontinentale sur le mode autoritaire.

Eléments territoriaux soumis à la souverai-

neté française :

La France métropolitaine.

I°) -La France métropolitaine - Elle comprend la France continentale plus la Corse, dont le point le plus rapproché est à 200 kilomètres à vol d'oiseau ou d'avion de la côte française. Le droit constitutionnel est fait pour la France métropolitai-

L'Algérie.

2°) - L'Algérie - Elle est, en principe, assimilée au territoire continental. C'est le seul de territoires non européens, qui soit divisé en départements. Elle dépend du Ministère de l'Intérieur. Mais l'assimilation est loin d'être complète. L'Algérie est soumise au règne du décret. Tous les sujets français de l'Algérie ne sont pas citoyens français. La représentation parlementaire de l'Algérie est soumise à des règles spéciales, etc...

Les colonies.

3°) - Les Colonies, qui sont des parties de territoire soumises intégralement à la souveraineté de la France, avec, pour la population, des droits extrêmement variés, et qui sont, en principe, en rapport avec leur degré de civilisation.

Les protectorats.

4°) - Les rotectorats - Ce sont des Etats ayant, en principe, gardé leur personnalité propre, leur souveraineté intérieure, laquelle s'exerce d'ailleurs sous l'autorité de la France et qui sont representées à l'intérieur par la France. Les protectore

sont soumis à la France par des dispositions de traités extrêmement variables. (Tunisie, Maroc, Cambodge. Annam, Tonkin, Laos, et, dans une certaine mesure, la principauté de Jonaco).

Les mandats.

5°) - Les mandats - Par application du traité de Versailles, la France a reçu, de la Société des Nations, des mandats sur certains territoires : les pouvoirs et les devoirs de la "puissance mandataire" varient suivant que les populations sont peu évoluées (Cameroun, Togo), ou au contraire sont civilisées et assez près de pouvoir se gouverner elles-mêmes. (Syrie)

L'Empire Français (si nous pouvons employer cette expression, à laquelle les Napoléon ont donné chez nous un sens spécial), est d'une complexité, qui égale celle de l'Empire britannique.

#### Section II - La population

Tous les individus sur lesquels s'exerce la puissance publique française sont bien loin d'avoir les mêmes droits et devoirs. le même statut.

Les indigènes des pays sous mandat sont gouvernés et administrés sous l'autorité de la France. mais c'est à peine s'ils sont admis dans la communauté française. Ils ne sont pas de nationalité française. Ils restent des Etrangers, sur lesquels la France exer ce son autorité avec des degrés variables. Ce n'est pas à dire que la France se désintéresse de la question de savoir, par exemple, quels sont les individus. qui réclament la nationalité syrienne.

Les indigènes des pays protégés ne sont pas. en théorie, membres de la communauté française. Cependant, comme il n'y a pour les défendre dans le monde et pour prendre la responsabilité de leurs actes que la France, on peut considérer qu'ils sont au degré le plus bas de la communauté française. Il y a une naticnalité tunisienne, qui est réglementée par décret du bey. Mais quand l'Angleterre a pensé que cette législation beylicale faisait perdre trop vite la nationalité anglaise à certains de ses ressortissants. c'est naturellement à la France qu'tlle s'en est prise.

Les indigenes des colonies font partie de la communauté française, mais, en général avec un titre inférieur. Ils sont sujets français. Ils ne sont pas citovens français, du moins en principe. Mais leur condition varie de colonie è colonie, et notamment en ce qui concerne le droit d'envoyer des représentants au Parlement de la métropole.

C'est, en effet, une des originalités du Parlement français, qu'il contient une représentation coloniale (dix députés et quatre sénateurs). On n'im-

Le statut des indigènes dans les colonies francaises.

La représentation colonia-10

gine pas un "native" siégeant à la Chambre des Communes ou même un maharadjah à la Chambre des Lords. Mais cette représentation coloniale est organisée avec l'arbitraire le plus complet, sans aucun souci de la logique et sans aucune obéissance à des principes généraux.

Les Vielles Colonies (Guadeloupe, héunion, Martinique) élisent chaucune deux députés et chacune un sénateur. La Guyane, élit un député, pas de sénateur. L'Inde française élit un député et un sénateur. C'est tout. Ainsi, dans le domaine formidable de l'Afrique Occidentale, il n'y a que les indigènes du Sénégal, qui élisent un député. L'Afrique équatoriale n'a aucune représentation. Les vingt milliers d'habitants de nos possessions asiatiques ne sont pas représentés: il y a un député pour la Cochinchine, et pour l'Indo-Chine un député et un sénateur. Madagascar, un territoire grand comme la France, n'a rien, ni pour les indigènes, ni pour les colons. La race noire est privilégiée : cela provient de ce qu'elle ne se sent pas de passé et ne se connaît, ni ne se désire d'autre nationalité que la française. Au contraire, la race jaune a une très ancienne civilisation, dont elle garde la fierté... Diversité, inégalité, arbitraire, injustice caractérisent l'organisation de la représentation coloniale.

Elle est, quant au fond, paradoxale. La représentation coloniale vote des lois, qui ne sont pas appliquées à ses électeurs, et des impôts qu'ils ne paieront pas.

Quelle que puisse être notre sympathie profonde pour les noirs du Sénégal, il y a quelqu'étrangeté à les appeler à se prononcer sur des vieux problèmes de notre sol, rapports de l'Eglise et de l'Etat congrégations, etc...

Cependant, nous sommes pour le maintien de cette institution empirique et irrationnelle. Elle a l'avantage de donner aux indigènes le sentiment qu'ils sont traités fraternellement et la fierté d'être représentés, s'ils le veulent, par des hommes de leur couleur, au Parlement de la France. Elle a permis d'entendre un député noir, M. Diagne, proclamer hautement l'attachement affectueux des indigènes à la patrie française, en réponse aux paroles dangereuses d'un député socialiste M. Varenne (I5 Janvier 1930).

Les habitants de l'Algérie. Les Habitants de l'Algérie constituent une classe à part. I°) Alors que les départements français voient varier leur représentation avec le nombre de leur population (française ou étrangère), les départements algériens ont une représentation forfaitaire : chacun a trois députés et un sénateur. - 2°) Tous les sujets français d'Algérie ne sont pas citoyens.

Possèdent seulement cette prérogative les colons français et les juifs; ces derniers, en vertu du Décret Crémieux, pris par le Gouvernement de la Défense Nationalo (24 Octobre 1870). Un arabe civilisé, comman deur de la Légion d'Honneur, docteur en droit, n'est pas citoyen français et ne vote pas; un israélite illettré vote. Cette règle, qui peut s'expliquer par l'adaptabilité de la race israélite, son ron-attachement à une nationalité déterminée, etc... soulève copendant des objections que l'on devine.

On ne saurait nier que, dans cette organisation empirique de la communauté française, l'idéologie que nous avons héritée de la Révolution française souffre de nombreuses atteintes. I°) La métropole est organisée sur le mode libéral; les dépendances sur le mode autoritaire. 2°) Notre droit pose le principe de l'égalité native des hommes : "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits." (Déclaration des Droits de l'homme, art. Ier). Or, notre système impérial présuppose l'inégalité des races. 3°) Nous ne cessons de proclamer, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Nous n'admettons pas la sécession des colonies : "C'est un véritable drame pour la Fran-"ce, a dit un député, de voir les idées jetées par "celle-ci à pleines mains germer partout et se retour "ner contre elle." (Varenne, I5 Janvier 1930).

Ceci démontre surtout que les constructions rationnelles et à priori doivent céder devant l'evidente souveraineté des faits. Mais alors, il est inutile que le premier enseignement que nos instituteurs apportent aux peuples sous notre domination soit precisément la Déclaration des Droits de l'homme, le droit à l'insurrection ou l'histoire de nos révolutions

La domination se justifie : I°) par les services rendus. - 2°) Par le fait que, le plus souvent, la domination française remplace, soit l'anarchie, soit une tyrannie arbitraire et sanguinaire. 3°) Par le fait que si la France part, d'autres ne manquèrent pas de le remplacer.

La suite de nos explications ne s'appliquera qu'à la population de la France métropolitaine, qui se trouve au sommet de la hiérarchie.

#### 129

### Chapitre II

#### LE SUFFRAGE

La tendance des constitutions modernes relati vement au droit de suffrage.

Le suffrage universel et le suffrage censitaire.

I°~ Le système de la lémocratie oyale. La tendance générale de toutes les institutions modernes est de multiplier le nombre des citoyens proprement dits, c'est-à-dire des individus qui, admis à la jouissance des libertés (statut négatif) et des prestations de l'Etat (statut positif) ont en outre le droit d'exercer une action directe sur la direction des affaires publiques (statut actif).

Dans la plupart des constitutions, on relève une double tendance: I'tendance à l'universalisation, la plupart des constitutions d'après-guerre ont adopté le suffrage universel, y compris le suffrage féminin 2° tendance à l'égalisation (suppression du suffrage plural emperence à l'égalisation du vote multiple en Angleterre)

Le suffrage est dit universel quand on y est admis sans condition de naissance, de fortune, ou de cap a cité.

La condition de fortune est prétextée par la considération qu'une certaine aisance comporte une certaine instruction et suppose l'attachement aux institutions. Le suffrage basé sur la fortune est qualifié généralement de censitaire quoique cette expression doive être techniquement réservée au système de la fortune indiquée par le paiement d'un impôt.

Le suffrage capacitaire a existé en Belgique pour les élections locales. Sous la monarchie de juillet, une partie de l'opinion réclamait l'adjonction des capacités. De 1893 à 1919, un certain degré d'instruction a donné droit en Belgique à deux votes supplémentaires. Il y a des exemples de tests d'intelligence dans certaines constitutions particulières des Etats formant les Etats Unis et en Belgique.

Section I

Histoire de l'extension du droit de suffrage en France.

Première période de la Révolution. La Démocratie royale Le régime est démocratique, mais il conserve à sa tête un roi. Ce système a son plein avec la constitution du 3 Septembre 1791. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui précède cette constitution disposo: "Le principe de toute souveraineté réside essentiallement dans la Nation". C'est le prin cipe de la souveraineté du peuple. Or, du principe de la

"Les Cours de Droit"

Répetitions Écrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

6

des citoyens actifs et des citoyens passifs.

Conditions exiges an 1791 pour être citoyen actif.

Assemblées prinaires et Assemblées 6lestorales. souveraineté du peuple découle naturellement l'universalité du suffrage, ou tout au moins un suffrage aussi universel qu'il est rationnellement possible de l'imaginer.

Copendant la constitution du 3 septembre 1791 n'admet pas le suffrage universel, dans le sens moderne de cette expression. Elle établit une distinction fondamentale entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. Les citoyens passifs sont œux qui profitent des droits proclamés dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, liberté individuelle d'aller et de venir, liberté de conscience, liberté du culte, de la presse, de l'enseignement, etc.. Les citoyens actifs participent directement à la gestion des affaires publiques, notamment par l'élection des représentants, Jellinek, dans son System der subjektiven offentlichen Rechte, a mis en dectrine suivant la mode allemande, ce système politique français; il distingue le statut actif et le statut passif des citoyens.

Pour être citoyen actif, il faut être âgé de 25 ans, avoir le certificat civique, n'être pas domestique; mais surtout, il faut payer un impôt égal à trois jour nées de travail; la journée de travail étant fixée à un minimum de cinquante centimes et à un maximum de un franc cinquante; c'était le prix des ouvriers d'alors. L'impôt électoral pouvait donc varier de I fr 50 à 4,50 suivant les départements, mais il fut fixé uniformément à I fr 50.

Ces citoyens actifs formaient les assemblées primaires. Il y avait une assemblée primaire par canton, ces assemblées primaires élisaient simplement les autorités communales et les juges de paix. Pour toutes les autres élections, ces assemblées primaires se bornaient à choisir un centième d'entre les électeurs, et ce centième formait "les assemblées électorales". Pour être "électeur secondaire", il fallait payer un cens assez important, qui variait suivant que l'on était à la ville ou à la campagne, dans une grande ou dans un petite ville (de cent à quatre cents journées de travail, le cens électoral pouvait donc s'élèver à un maximum de 600 francs).

Ces assemblées électorales n'étaient pas constituées en vue d'une élection déterminée, elles étaient permanentes. Tous les deux ans, les assemblées primaires constituaient les assemblées électorales, qui restaient en fonction pendant deux ans, et pendant ce délai procédaient à toutes les élections. Les élections de la compé tence des assemblées électorales étaient: I'les élections des évêques et des curés, en vertu de la constitution civile du clergé; 2°-les élections des juges; 3°-les élections des administrateurs de départements ou de districts et enfin 4°-les élections pour l'Assemblée législative. Les électeurs secondaires ayant été choisis par les électeurs primaires, ne se considéraient pas comme devant être perdus dans la masse du peuple; ils se considéraient comme bons à tout; comme ils étaient d'une part, ambitieux, et que d'autre part, ils n'ávaient aucune satisfaction réelle et tangible, les assemblées permanentes furent une cause de désordre pendant tout le temps où elles fonctionnèrent, et elles firent dévier la révolution vers la violence.

4.500.000 électeurs primaires. Ce régime donneit quatre millions et demi d'électeurs d'après un décret de I79I, il y aurait eu quatre
millions trois cent soixante dix huit mille deux cent
soixante électeurs, sur lesquels d'ailleurs quatre cent
mille seulement exerçaient leur droit; un sur dix, c'est
le cas de dire que le peuple ne réclamait pas le droit
de suffrage à ce moment là. Ce système établit à la base
le suffrage universel des contribuables, mais la réglementation de l'électorat secondaire accentue le caractère censitaire et bourgeois du régime.

Période de la Démocratie républicaine

Le 10 août 1792, le peuple envahit les Tuileries

2°-1'Assemblée législative établit le suffrage universel avec certaines restrictions.

(massacre des suisses). Le roi se réfugie au sein de L'Assemblée législative, il est installé dans la loge du logographe (ancêtre du service de sténographie), et immédiatement suspendu par l'Assemblée. Un décret pris par l'Assemblée le II août convoque une "convention nationale qui devait être chargée de statuer sur le sort de Louis XVI et sur les modifications de la constitution. Ce décret (inconstitutionnel) supprime la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. C'esla première fois que l'on voit apparaître le suf frage universel. Sont électeurs, tous les citoyens âgés de 21 ans, sans condition de cens. Il y a cependant deux atténuations, qui font que ce n'est pas encore le suffrage universel, comme celui qui existe aujourd'hui on exclut les domestiques attachés à la personne et les indigents recevant des secours de l'assistance publique-2°le suffrage universel est à deux degrés: l'ensemble des citoyens âgés de 21 ans, choisit un centiè

Première apparition du suffrage universel: II août 179 2

> La Convention ainsi élue élabore deux constitutions; l'une qui représente le summum de la doctrine révolutionnaire et qui n'a jamais été appliquée; (constitution montagnarde) l'autre qui est la constitution di-

me d'entre-eux, qui doivent être âgés de 25 ans et ce sont ces électeurs âgés de 25 ans qui vont désigner la

Convention Nationale.

Le suffrage universel dans la Constitution montagnarde de 1793.

Le referendum législatif dans la constitution montagnarde.

Le droit de suffrage, dans la Constitution de l'An III. n'ést plus ni universel ni direct.

Suppression de l'universalité du suffrage.

rectoriale de l'An III, qui est votée après la réaction thermidorienne et qui est une oeuvre de réaction.

La constitution montagnarde (24 juin 1793) établit le suffrage universel tel que nous l'avons aujourd'hui Pour être électeur, il suffit d'être mâle et majeur de 21 ans. Quant à l'exclusion des domestiques, elle est réglée d'une façon très élégante par l'article 17 de la Déclaration des droits: il n'y a plus de domestiques La loi ne reconnait pas de domesticité, il ne peut exister qu'un engagement de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie La réforme consiste simplement à changer de mot.

Les citoyens ne se bornent pas à élire des représentants, ils participent dans une certaine mesure à l'élaboration des lois, les lois votées par le Corps législatif sont en effet soumises au referendum (V. sufm

Cette constitution pendant longtemps a été l'idéal d'un parti, qui demandait du pain et la constitutio
de 1793", seulement elle n'a jamais été appliquée. Elle
était d'ailleurs inapplicable. L'article 35 de la Déclaration des droits portait notamment: Quand le gouvernement viole les droits du peuple l'insurrection est, pour
le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus
sacré des droits et le plus indispensable des devoirs C'était l'organisation de l'anarchie.

Après Thermidor (chute de Robespierre, fin de la Terreur) la Convention nomme une Commission dite des Onze, chargée de donner à la Constitution montagnarde, des "jambes pour marcher", car on était unanime à penser que cette constitution dont l'application avait été renvoyée à la conslusion de la Paix, était absolument inapplicable. La Commission des Onze devait en préparer la révision; mais sous l'empire de la réaction thermidorienne, elle rédigea, en réalité, une constitution tout à fait nouvelle, la constitution directoriale du 5 Fructi-dor, de l'An III, qui est une ocuvre de réaction bourgeoise. Le suffrage n'est plus universel et il n'est plus di rect.

Pour être électeur primaire, il faut payer, comme en 1791, trois journées de travail, Il y a ici une nuance assez délicate. Tandis qu'en 1791 il fallait être imposable à trois journées de travail, c'est-à-dire possèder la matière imposable, en l'An III, on établit une facilit dans le sens démocratique. Un citoyen ne possèdent pas la matière imposable, est cependant admis à payer volontairement l'impôt pour être électeur. Cette mesure a été imitée dans d'autres pays, où les organisations de parti se sont chargées du cens électoral. Il fallait en second lieu, et c'est là une règlementation qui est as-

sez caractéristique de l'esprit de l'époque: l'-gavoir lire et écrire; 2°-être capable d'exercer une profession mécanique. Comme le peuple ne savait ni lire, ni écrire, la première condition flut renvoyée à dix ans après. Dix ans après, la constitution n'existait plus depuis long temps. Dans la condition de la profession mécanique, on trouve le reflet des opinions de Jean Jacques Rousseau, expèsées dans "Emile ou de l'Education" Louis XVI était un excellent serrurier. Il n'était pas nécessaire d'exercer une profession mécanique, il suffisait d'être capable de l'exercer. L'esprit était donc tout différent de celui du régime Boloheviste.

Retour au vote à deux degrés.

Ces électeurs primaires n'élisaient pas les membres du Conseil des Cinq cents et du Conseil des Anciens, ils pouvaient seulement désigner des électeurs se. condaires, lesquels à leur tour élisaient les membresdes Conseils. Pour être électeur secondaire, il fallait payer un cens de cent cinquante à deux cents journées de travail. (La journée variant de Ofr50 à Ifr50) Lanjuinais ose dire devant la convention: "il ne faut pas concéder le pouvoir électoral aux hommes qui n'ont rien et que le besoin met à la merci du premier qui les paie"Il dit aussi à un autre moment et Boissy d'Anglas le répète dans son rapport sur la constitution de l'An III: "Il n'y a de véritables citoyens que les propriétaires, c'est-à-dire ceux qui ont quelque chose; ayant intérêt à conserver leur propriété, ils sont aussi conse vateurs de l'ordre politique et de l'ordre social"

3ème période La démocratie césarienne et la Constitution de l'An VIII.

La démocratie césarienne conserve les apparences et bannit les réalités de la démocratie. La constitution de l'An VIII reconnaît le principe de la souveraineté nationale, mais enlève à la Nation dite souveraine, le droit de choisir ses députés, le droit par l'intermédiai re des députés de faire des lois, de voter les impôts et de régler les dettes. Le système de la constitution de l'An VIII consista, en somme, dans la suppression des élections. Cette réaction antidémocratique ne fut pas. comme on serait tenté de le croire, inspirée par Bonaparte et les soldats. Ce furent plutôt les civils, qui en touraient Monaparte qui voulurent supprimer les élections, notemment Sievès. Cette période du lendemain de la réaction thermidorienne est une période extrêmement intéressante, parce qu'elle démontre que les parlementa... rismes n'ont pas besoin d'être vieux pour avoir tons les vices qui leur sont propres; ces membres de la Convention, au lendemain de la chute de Robespierre, n'ont qu'une idée, qu'une politique: rester en place. C'est ainsi que la Convention avant de se séparer, vote le"décret des deux tiers" décidant que les deux tiers

de ses membres devront obligatoirement faire partie du Conseil des Cinq cents et du Conseil des Anciens. L'élection à ces Conseils se fait en deux périodes: D'abord le peuple doit choisir dans la Convention les deux tiers qui doivent faire partie des assemblées suivantes, et comme naturellement, le peuple n'obéit pas, à cette injonction, c'est la Convention elle même qui va désigner ceux qui resteront dans les assemblées suivantes. Quant à ceux qui n'ont pas la chance d'être dans les deux tiers, on leur trouve, de ci de là, quelques petités places

Sous le Directoire, la majorité des conseils n'a qu'une idée forcer les élections, casser les élections, et de sorte qu'en l'An VIII, grâce à la présence de Bonaparte. Sieyès réalise son idéal qui est de supprimer à peu près les élections. Sievès était une physionomie assez curieuse: il avait réussi, pendant la Terreur à ne pas se faire décapiter et paraissait satisfait de ce résultat: "J'ai vécu", disait-il, il était arrivé à se faire la réputation d'un penseur profond. Mais ses pensées, il ne les avait exposées à personne et ne les avait écrites nulle part. Mais tout le monde s'inclinait devant cette tête vénérable qui portait une Constitution. Enfin Bonaparte décida qu'il fallait le faire accoucher de sa constitution et on chargea de cette opération délicate Boulay de la Meurthe, qui réussit à lui arracher bribe à bribe ses fameuses idées et notamment la formule: "La confiance doit venir d'en bas; le pouvoir doit venir d'en haut."

Le système de la pyramide Sieyès.

Ce système est figuré par la "pyramide". A la base de la pyramide, le peuple, l'ensemble des citoyens, Ce peuple ne va élire personne. Il y a cinq millions de citoyens mâles et majeurs, ces cinq millions de citoyens vont choisir le dixième d'entre-eux, qui formera le second étage de la pyramide, la liste des notabilités communales et dans cette liste le Préfet, représentant de l'Empereur va choisir les autorités communales, les maires, les membres des Conseils municipaux. Ces cinq cent mille membres des notabilités communales vont choisir le dixième d'entre-eux, qui va former la liste des notabilités départementales; et dans cette liste de cinquente mille, le Premier Consul va choisir les membres des Conseils généraux et les Préfets. Ces cinquante mille mem bres des notabilités départementales vont choisir le dixième a'entre eux, qui vont former la liste des notabilités nationales: soit cinq mille Dans cette liste, le Sénat conservateur, qui, en principe, se recrute lui-même, va choisir les membres du Tribunat et du Corps législatif.

L'organisation du pouvoir législatif dans

Ce système étrange est destiné à masquer le pouvoir d'un seul, de Bonaparte. De plus, il y a une organisation du pouvoir législatif extrêmement complexe. Sieyès de l'An VIII.

la constitution décompose l'opération législative dans ses divers éléments intellectuels et attribue chacun de ces éléments à une autorité spéciale. I'-d'abord l'imagination de la loi ou initiative: elle est confiée au Conseil d'Etat. dont les membres sont nommés par l'Empereur: 2°-sur le produit de l'imagination, la raison exerce sa critique cette critique est confiée au Tribunat, assemblée decent membres nommés par le Sénat; 3°-on a imaginé, on a critiqué, il faut ensuite décider. La décision est donnée au Corps législatif, composé de trois cents membres, nommés par le Sénat, qui décident sans discuter. Trois membres de Conseil d'Etat, trois membres du Tribunat vont devant le Corps législatif, chaoun soutient le pour ou le contre et enfin le Corps législatif statue entre la demande et la défense, comme une Cour judiciaire, par oui où par non, sans débats; 4°-au-dessus de tout cet édifice, il y a le Sénat, qui va examiner si le résultat de l'activité de ces divers organes est bien conforme à la constitution. Cette complexité rappelle celle de la Constitution fasciste actuelle et l'objet en est de dissimuler derrière ces constructions enchevêtrées le pouvoir d'unseul homme.

Ce système d'ailleurs ne dure pas très longtemps, puisqu'il est supprimé par le sénatus consulte du I6 Thermidor de l'An X, qui établit des Collèges électoraux. Ils présentent deux caractères I°-ils sont comrosés d'hommes riches, et d'hommes nommés par l'Empereur; 2°-Ces Collèges "électoraux" ont oeci de particulier qu'en réalité, ils n'élisent pas, ils se bornent à présenter: lorsqu'une place devient vacante, le Collège électoral présente pour elle deux candidats entre lesquels choisit le Sénat ou l'Empereur.

4ème période La royauté constitutionnelle.

Le Régime de la Restauration 80.000 électeurs

La période de la royauté constitutionnelle embras se deux régimes: la Restauration de 1814 à 1830 et la Monarchie de Juillet de I830 à I848.

La Charte du 4 juin 1814 s'oppose au régime antérieur par sa simplicité; les électeurs éliront mais ils seront très peu nombreux. Le principe de la souveraineté nationale n'est pas proclamé dans la charte. Ce document organise officiellement le gouvernement de la bourgeoisie riche. Pour être électeur, il faut, en outre de l'âge de trente ans, payer trois cents francs de contributions directes. Cette somme de trois cents francs d'impôts était considérable pour l'époque puisque le budget total d'Etat n'atteignait pas un milliard alors qu'il a aujourd'hui dépassé cinquante. D'autre part, les communes n'avaient que de très fiables dépenses. Si la Charte était restée en vigueur, aujourd'hui il y aurait une quantité d'électeurs, car sont nombreux coux qui ont

T36

acquis le privilège de payer trois cents francs d'impôt Mais en 1814 ils ne se comptaient dans l'ensemble du

pays que quatre vingt mille.

Les gouvernements réactionnaires tendent à dégre ver les contributions directes, pour aggraver les contributions indirectes. En effet, seules, les contributions di rectes comptaient pour le cens électoral. Un dégrèvement de quelques francs sur les contributions directes.pourvait supprimer quelques centaines d'électeurs. Un électeur, en effet, paie trois cents francs de contributions et est inscrit sur la liste des électeurs; on le dégrève de deux francs, il ne paie plus que deux cent quatreving dix-huit francs, il n'est plus électeur: 'J'ai un âne, je paie deux francs pour cet âne, je vends mon âne, je ne paie plus les deux francs, je ne suis plus électeur.par conséquent ce n'est pas moi qui suis l'électeur, c'est l'âne. "La majorité conservatrice, menée par le gouvernement voulait diminuer les impôts, l'opposition libérale demandait des impôts très lourds pour augmenter le nombre des électeurs.

Grâce aux dégrèvements proposés par le gouvernement et votés par la majorité, en 1829, il n'y avait plus plus que soixante quinze mille élècteurs sur plus de

trente millions de français.

Pour être éligible, il fallait payer mille francs de contributions directes. C'était un chiffre très considérable, si bien que dans l'ensemble du pays il n'y avait que seize mille éligibles. Dans certains départements, il y avait à prine deux ou trois éligibles. Alors la Charte dans son article 39 déclare qu'on ajoutera aux contribuables de mille francs les électeurs les plus imposés pour constituer une liste d'éligibles d'au moins cinquante.

Ces précautions accumulées ne donnèrent pas tous les résultats conservateurs qu'on en attendait.

La Chambre des députés, était élue pour cinq ans, et renouve lable chaque année par cinquième; chaque élection de cinquième amenait quelques succès libéraux, L'un d'eux produisit dans les milieux royalistes une émotion profonde; ce fut l'élection dans l'Isère de l'Abbé Grégoire, ancien Evêque "constitutionnel" de Blois et régicide au moins d'intention. Cette élection fut désagréable à Louis XVIII; l'Abbé Grégoire était regardé comme ayant voté la mort de Louis XVI, frère du roi, elle fut aussi désagréable à la majorité de la Chambre.

Sur se premier évènement s'en produisit un second: l'assassinat du Duc de Berry en 1820 par Louvel Sur la victime reposaient les espoirs de la brasche afnée, en vue de sa descendance; après sa mort, il laissa un fils, appelé d'abord duc de Bordeaux, puis comte de Chambord, lequel a joué le rôle que l'on suit au lende

I6.000 éligibles. (8)

main de la chute du second Empire. Ces deux évènements élection de Grégoire, assassinat du Duc de Berry, amènent un mouvement de réaction qui se manifeste notamment par la loi électorale du 29 Juin 1820, dite loi du double vote.

La loi du double vote.

Tous les électeurs à trois cents francs vont désormais voter à l'arrondissement (au lieu du cheflieu du département) et choisiront un certain nombre de députés; ensuite, le quart des plus imposés se réunira au chef-lieu du département et élira le tiers des dépu tés: 179 députés sur 430. Les plus riches, les plus imposés, élisent d'abord à l'arrondissement les députés des arrondissements, puis au chef-lieu du département, le quart des électeurs élit le tiers des députés.

Cette loi produit d'abord les effets extrêmement réactionnaires espérés:elle amène la "Chambre Retrouvée"qui soutient M.de Villèle, qui vote la loi d'aïnesse, la loi du sacrilège, et toutes sortes de lois de réaction. Mais ensuite, à partir de I824, la loi du double vote perdra de son venin et le mouvement libéral aboutira en 1830 à l'élection d'une chambre qui fera de l'opposition au ministère Polignac et dont l'opposition

amènera, en somme, la Révolution de Juillet.

Le régime de la Monarchie de Juillet.

Charles X ayant été renversé au moment des journées de Juillet, son cousin Louis Philippe d'Orléan monte sur le trône, avec la Charte du 14 août 1830. Cette Charte promet I'-l'abolition du double vote, 2'l'abaissement du cens électoral. Cette promesse est tenue par la loi du 19 Avril 1831. Le cens est abaissé de trois cents à deux cents francs. Le cens d'éligibilité e t abaissé de mille francs à cinq cents francs. Le cens électoral est même abaissé à cent francs pour une catégorie minime: membres de l'Institut, officiers retraités, etc... Cela fait, en 1831, cent soixante quinze mille électeurs, et en 1844 deux cent quarante quatre mille électeurs, soit en moyenne deux cent cinquante mille électeurs sous la Monarchie de Juillet.

On demande à M. Guizot l'extension du droit de suffrage. Guizot qui évidemment n'était pas un démo crate répondit "Enrichissez-vous par l'épargne et par le travail et vous deviendrez électeur"; à mesure que la richesse se répand dans le pays, le suffrage se répand aussi. Il faut dire aussi que le progrès amène l'accrois sement des impôts et que l'accroissement des impôts di-

minue la valeur du chiffre du cens.

La campagne des banquets.

La Monarchie de Juillet tombe sur la question de l'extension du droit de suffrage. A défaut de liberté de réunion, des banquets sont organisés et au dessert on parle de l'extension du droit de suffrage. La manifestation la plus célèbre fut celle de Mâcon présidée par Lamartine; mais ce qui détermine la chute du régime

<sup>&</sup>quot;Les Cours de Droit"

Répétitions Écrites et Orales

<sup>3.</sup> PLACE DE LA SORBONNE, 3

ce fut le projet Ier février I848 d'un banquet dans le douzième arrondissement, région populaire de Paris ou des troubles pouvaient être redoutés. Le banque devait avoir lieu un dimanche, pour permettre la présence des travailleurs. Enfin, c'était un banquet à bon marché (cimq francs) Le gouvernement interdit la manifestation les organisateurs s'inclinent devant la décision du governement, reconnaissent la possibilité de troubles et décommandent le banquet. Mais le dimanche le peuple va voir l'endroit où aurait eu lieu le banquet. La police essaie de disperser la foule, peu à peu les attroupements dégénèrent en émeute et Louis-Philippe dut prendre le chemin de l'exil.

5è période. Le gouvernement provisoire de I848 L'établissement du suffrage universel(5 Mars I848).

Le suffrage universel

Un gouvernement provisoire s'installe suivant le scénario classique des révolutions; il comprend Dum de l'Eure, Arago, Lamartine, Ledru-Rollin, Garnier-Pagès. Marie.Le 5 Mars 1848, ce gouvernement provisoire rend u décret convoquant une Assemblée constituante. Cette dat du 5 Mars 1848, est la date de l'établissement définitif du suffrage universel en France. Les élections ont lieu le 23 Avril c'est la première fois que fonctionne en France le suffrage universel direct.La Convention avait été élue au suffrage universel, mais à deux degrés, et la constitution du 24 Juin 1793 avait bien établi le principe du suffrage universel, mais cette constitution n'avait jamais été appliquée. La constitution du 4 Novembre 1848 confirme l'établissement du suffrage universel. Au fond, la campagne des banquets ne tendait pas immédiatement à l'universalité du suffrage, la revendication du suffrage universel sous la Monarchie de Juillet, était le propre d'une part des républicains et d'autre part des légitimistes, c'est-à dire des partisans de la branche aînée des Bourbons (M. de Genoude, rédacteur à la Gazette de France s'était fait une spécialité de cette question et y récolta une vingtaine d'années de prison).

Ce qu'on demandait, c'était l'extension du suffrage, par l'abaissement du cens, et l'adjonction des capacités. On voulait descendre l'escalièr marche à marche et comme on a résisté il a fallu sauter par la fenêtre

et passer à la fois plusieurs étages.

A partir de I848, le suffrage universel a toujour fonctionné sans interruption. Sous le Second Empire, il était très savamment domestiqué, mais il existait et il n'y a pas de force au monde qui puisse contraindre un citoyen à mettre dans l'urne un bulletin portant un nom ou un autre.

L'universalité du suffrage reçut une atteinte temporaire le la loi du 3I Mai I850. La constitution du 4 Novembre I848 établissait une seule Chambre; elle porte dans l'histoire le nom de Législative (Nous en

La loi du 31 Mai 1850.

Source : BIU Cujas

avions eu une première avec la constitution du 3 Septembre 1791).Or, pendant que s'élaborait la constitution 11 y eut dans Paris, pendant les "journées de Juin", des troubles que le général Cavaignac réprima énergiquement en trois jours. Mais la bourgedisie prit peur et aussi le peuple français. Aussi la "Législative" élue sous cette impression et sous l'influence du Comité de la rue de Poitiers est-elle réactionnaire, conservatrice, royaliste.

Louis-Napoléon-Bonaparte(neveu de Napoléon Ier) Président de la République aime peu cette Assemblée avec lacuelle il ne tarde pas à entrer en conflit. Il a adopté cette tactique machiavélique de lui proposer des mesures réactionnaires appelées à la déconsidérer. C'est lui qui dépose le projet qui devient loi du Trente et un Mai. Ce texte prétendait respecter le principe du suffrage universel, mais pour être inscrit sur une liste électorale il fallait: I' avoir un domicile de deux ans dans le même endroit; 2°-prouver de domicile par l'inscription au rôle des impôts. Ces dis positions rejetaient du corps électoral les pauvres non imposés et aussi les ouvriers, qui s'en vont à la recherche du travail, les saisonniers, ceux qui font leur tour de France. La loi du 3I Mai 1850 supprima ainsi deux millions d'électeurs, qu'on pouvait supposer peu favorables à l'ordre. M. Thiers les flétrit de l'expression famouse"la vile multitude"

La loi du Trente et Un Mai à peine votée, le prince président eut l'habileté d'en dénoncer le caractère antidémocratique à la Législative et celle-ci commit la faute d'en refuser l'abrogation. Le prince président se pose donc devant le pays, comme le champion du suffrage démocratique contre l'assemblée réactionnaire et accentue cette position en abrogeant la loi duTrer te et un Mai par l'acte même de coup d'Etat du Deux Décembre.

Sous le Second Empire, le suffrage universel subsiste, mais il est très savamment aménagét I°-l'Empereur
se réserve par décret de définir les circonscriptions
électorales, comme les villes sont avancées et les campagnes conservatrices, il découpe des circonscriptions,
qu' comprennent un petit secteur de villes et une
grande partie de campagne; ou bien lorsqu'on a une
opposition dans une circonscription on découpe cette
circonscription et on noie des fragments d'opposition
dans d'autres circonscriptions gouvernementales; il est
le maître de ce qu'on appelé depuis "la charcuterie électorale.

2°-D'autre part, la législation ne permettait guère aux candidats d'opposition de faire une campagne, il n'y avait pas de liberté des réunions; pas de liberté d'affi-

Le suffrage universel sous le Second Empire.

chage: les afficheurs devant être autorisés par le Préfet pouvaient se voir retirer l'autorisation. Il n'y avait pas de liberté de colportage, pour la distribution des bulletins, pas de liberté de l'imprimerie; l'imprimeur ne pouvait exercer sa profession qu'en vertu d'un brevet qui pouvait être perpétuellement retiré par l'empereur; il n'y avait pas de liberté de la presse; la presse était soumise à un régime arbitraire de police, il n'y avait pas même de liberté des cabarets, les cabarets eux aussi devaient être autorisés. Dans ces conditions, les élections se faisaient sous la pression du gouvernement. Aussi, les premières consultations ne donnérent aucun siège à l'opposition. Aux élections de 1857, onze républicains furent élus, et sous la direction du Comité des Cinq, une campagne ardente fut menée qui aboutit à un élargissement progressif de la brèche. Exemple saisissant de c ce que peut une minorité agissante.

#### Section II

## Le suffrage dans la constitution actuelle

# L'universalité du suffrage est un principe constitutionnel.

La loi du 25 février I875(art.I52)porte"La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale". La constitution pose le principe, mais seulement le principe de l'universalité. La réglementation du suffrage est en somme du domaine de la loi ordinaire.

L'expression"universalité" de suffrage est philologiquement, ambitieuse. Il est trop évident que tout être humain ne vote pas, (les enfants au berceau). Dans la langue constitutionnelle, l'expression signifie seulement que les conditions d'accession à l'exercice du droit de suffrage ne sont pas déterminées par des conditions de naissance, de fortune, d'instruction. Si donc, nous n'avons ni régime censitaire, (condition de fortune) ni régime capacitaire (condition d'un minimum d'instruction) nous avons le suffrage universel.

Les textes fondamentaux en la matière, sont, en premier lieu, l'article Ier de la loi constitutionnelle du 25 Février I875; en second lieu, l'article Ier de la loi organique du 30 Novembre I875 sur l'élection des députés. C'est une des deux lois simplement organiques, qui font partie de ce que l'on appelle couramment les lois constitutionnelles de I875. Les députés sont nommés par les électeurs inscrits sur les

Comment est organisée l'universalité du suffrage.

Les textes fondamentaux sur l'organisation du droit de suffrage. listes dressées en exécution de la loi du 7 Juillet 1874, loi municipale aujourd'hui modifiée. Lorsqu'on lit l'article Ier de la loi organique du 30 Novembre 1875, il faut donc se reporter à la loi du 5 Avril 1884(loi municipale)article I4. Puis il faut consulter deux décrets du 2 Février 1852. En vertu du plébiscite, qui a lieu quelques jours après le coup d'Etat du 2 Décembre 1851, le Prince Président reçoit mandat du peuple de faire une constitution qui sera promulguée le 14 Janvier 1852. Au lendemain de cette promulgation comme il n'y a pas encore de Chambre, Louis Napoléon Bonaparte, Prince-Président réunit en lui tous les pouvoirs, le pouvoir législatif comme le pouvoir exécutif. C'est la période dictatoriale. En vertu de son pouvoir dictatorial, le 2 Février 1852, Louis Napoléon rend deux décrets: l'un qu'il qualifie "décret organique", le second qu'il appelle décret réglementaire". Le décret "organique"a force de loi et ne peut être modifié que par une loi; le décret "réglementaire" est un simple décret et peut être modifié par les autres actes du chef de l'Etat. Aujourd'hui, après plus de cinquante ans de République, le suffrage universel est donc réglementé par des décrets pris par Louis Napoléon Bonaparte dans une période dictatoriale.

Les conditions de jouissance et d'exercice du droit de suffrage.

Il y a des conditions de jouissance du droit de suffrage et il y a des conditions d'exercice du même droit. Il y a des conditions de fond, moyennant lesquelles on a le titre de citoyen et d'électeur; mais si on ne remplit pas une certaine formalité, qui est l'inscription sur la liste électorale, on n'a pas l'exercice de ce droit.

Conditions de jouissance.

I°-Condition d'attachement à la chose publique et au pays. Pour avoir la jouissance du droit de suffrage pour être électeur, il faut d'abord être français, soit par naissance, soit par naturalisation. L'étranger naturalisé devient immédiatement électeur. Il y a une différence avec l'éligibilité; l'étranger naturalisé ne peut être élu que dix ans après sa naturalisation. Ainsi se pose la question de l'admission des étrangers dans la cité politique. Certains estiment qu'admettre immédiatement les étrangers naturalisés dans le corps électoral, c'est aller un peu vite D'où l'idée d'um" stage de civisme". On propose, par

Condition d'attachement à la chose publique.

exemple, que l'étranger naturalisé ait simplement l'exercice des droits passifs du citoyen; liberté d'al et de venir, liberté de la presse, du commerce et de l'industrie, Son fils aurait le droit électoral, et à la troisième génération, il y aurait l'assimilation complète avec les français d'origine, c'est à dire qu'il pourrait être élu, Il y a une quantité d'exemples dans notre histoire politique de fils d'étrangers, qui ont joué un grand rôle chez nous; Gambetta, fils d'un italien Spuller fils d'un Allemand. En Angleterre, il semble que le coeur de la vieille Angleterre ce soit la Cham-Chambre des Lords, c'est là qu'est la vieille tradition: à la Chambre des Lords, on ne peut entrer que si on est Anglais depuis trois générations. Les Anglais ont fait pendant la guerre une assez cruelle expérience; un Hongrois, Tribitch s'était fait naturaliser Anglais, avait pris le nom de Lincoln et avait réussi à entrer à la Chambre des Communes, afin de mieux trahir, comme il l'a avoué cyniquement et publiquement. Ce pourquoi il fut pendu. L'admission d'un étranger naturalisé, comme membre d'une Assemblée législative est une question grave, dont on devine tous les aspects.

Condition de masculinité.

2°-Condition de masculinité. Seuls les mâles peuvent voter, les femmes votent aux Etats-Unis. Elles élisent les sénateurs, les représentants; le président des Etats-Unis. Et l'Amérique est toujours forte.

Elles votent en Angleterre pour les Communes et pour les autorités locales. Et l'Angleterre reste une grande puissance dont la voix est prépondérante dans le concert des peuples.

Elles élisent en Allemagne les conseillers communaux, les députés au Reich tag, le président du Reich. Et nous n'avons pas appris que l'Allemagne s'affaiblisse.

Les peuples jeumes, nés, ressuscités ou rénovés, au lendemain de la grande tourmente, ont admis comme un axiome évident, le principe de l'égalité politique des sexes.

Sur la carte suffragiste de l'Europe, la France est seule avec l'Italie de M. Mussolini, la Turquie de Kemal Pacha et la Suisse, plus petite que Paris, à mériter le liséré noir qui marque les pays retardataires.

La constitution roumaine dit dans son article 6 que des lois spéciales, votées à la majorité des deux tiers, détermineront les droits politiques des femmes. L'article 70 de la constitution Yougo-slave prévoit l'octroi du vote aux femmes par les lois ordinaires. Il y a vingt ans, les pays où les femmes votaient apparaissaient comme des curiosités constitutionnelles, Aujourd'hui, les pays où les femmes ne votent pas prennent

DRO IT CONSTITUTIONNEL-Ière année-(B)

IAS

T4"

5°Condition d'aptitude intellectuel-

l'aspect de spécimens fossiles.

3°-Condition d'aptitude intellectuelle. Le degré d'intelligence exigé de l'électeur est minimum. On lui demande: I°-La maturité d'esprit, qui est présumée par l'arrivée à l'âge de 21 ans.C'est ce que décide l'arti cle I4 de la loi municipale du 5 Avril 1884. Il est à re marquer que plus une constitution est avancée, plus bas est l'âge de l'électorat. Au contraire, les mouvements de réaction s'accompagnent d'une élévation de cet âge.L'âge de l'électorat a varié en France de 21 ans à 30 ans avec la Charte du 4 Juin 1814. On parle aujourd'hui d'élever l'âge de l'électorat; il n'y a, à mon sens, qu'un seul argument à l'appui de cette idée: il n'est pas normal dans un pays où le service militaire est obliga toire et où pendant la durée du service militaire le droit de vote est suspendu, que l'âge de l'électorat soit inférieur à l'âge moyen auquel les jeunes gens sor tent du service militaire. Il est inadmissible qu'un jeune homme puisse invoquer le privilège d'une constitution physique imparfaite pour exercer le suffrage pendant que ses camarades retenus au régiment par le plus lourd des devoirs civiques ne votent pas. Il n'y aurait aucun inconvénient à élever l'âge du suffrage jusqu'à 22 ans. L'Allemagne et la Turquie qui sous la poussée démocratique ont appelé au suffrage les jeunes gens au-dessous de 2I ans sont en train de s'en repentir. 2°-la seconde condition négative d'aptitude intellectuelle est:n'être pas interdit.L'idiot même notoire, estélecteur. Le 14 août 1910, la Cour de Cassation a décidé que la faiblesse d'esprit, l'insanité com plète, l'idiotie absolue, même constatées par le juge, n'empêchent pas la jouissance du droit électoral. Les gâ teux votent, les vieillards recueillis dans les hospices votent au besoin sous la surveillance et avec le concours de leurs gardiens (les femmes ne votent pas).

Si les idiots et les gâteux votent, c'est parce que l'aptitude à voter ne peut pas être directement constatée par le juge. Il n'y a pas de juridiction assez indépendante pour décider que tel ou tel individu n'a pas le bon sens nécessaire pour exercer d'une façon satisfaisante son choix

Plusieurs constitutions des Etats particuliers constituant les Etats-Unis d'Amérique (Mississipi, Caroline du Sud, Louisiane, Alabama, Caroline du Nord, Virginie, Oklahoma, Georgia) permettent aux personnes chargées de recueillir les suffrages (élection of ficers) de s'assurer, si l'électeur sait lire un texte de la constitution ou tout au moins le comprendre silecture lui en est donnée par un membre du bureau. Cette disposition dirigée contre les nègres donne lieu aux abus que l'on peut deviner.

C'est une oeuvre extrêmement délicate que de juger de l'aptitude à bien exercer le droit de suffrage. Le jugement de la capacité intellectuelle d'un individu doit avoir lieu à un moment et dans un lieu d'où la

préoccupation de l'élection soit absente.

Tel est le principe de la législation française. Seul, est privé du droit de vote, pour cause d'incapacité intellectuelle, l'interdit-C'est une déchéance qui ne peut être prononcée que par le tribunal civil et sans que le droit électoral soit l'objet de la procédure Elle frappe les majeurs qui sont en état habituel d'imbécilité de démence cu de fureur, "art 489. L'objet de cette procédure est d'enlever à l'individu la gestion de son patrimoine. L'initiative en est prise par les parents ou époux qui veulent préserver leurs propres intérêts matériels. C'est une procédure essentiellement bourgeoise. Dans toute une année (1909) il n'y a eu que 613 demandes en interdiction pour toute la France et dans cette même année il y a eu 102.000 individus internés dans des établissements d'aliénés. La mesure, qui exclut du Corps électoral les interdits ne porte pas une atteinte bien grâce à l'universalité du suffrage.

Au-dessous des gens dans un état habituel d'imbécillité de démence, ou de fureur il y a les prodigues et les faibles d'esprit. Ils sont dotés d'un conseil judiciaire (art. 499). Cette décision leur interdit de faire aucun acte de disposition ou d'emprunt sans l'assistance de ce personnage. Le faible d'esprit vote; bien plus, s'il n'est pas éligible au conseil municipal et au conseil général, il est éligible à la Chambre des députés et au Sénat. D'ailleurs, la dation du conseil judiciaire peut être provoquée par la prodigalité, et la prodigalité passe pour un péché de jeunesse.

Il n'y a pas d'autre condition d'aptitude intellectuelle. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire; on peut voter sans savoir ce qu'il y a surle bulletin. La disposition contraire de la constitution directoriale ne fut jamais appliquée et n'a pas

été reprise.

4°-La condition d'aptitude morale. Cette condition est également minime, et surtout négative. Comme pour la condition d'aptitude intellectuelle, il est nécessaire que l'indignité morale, soit prononcée par les tribunaux judiciaires en dehors de toute préoccupation électorale; il n'y a pas de jury d'honneur assez indépendant pour reconnaître la capacité morale à des adversaires politiques.

Il faut donc n'avoir pas été frappé par un jugement ou une décision judiciaire comportant indignité. Voici quelques applications de cette idée.

Condition d'aptitude morale.

a) Il faut ne pas être failli. Le failli est un commerçant, qui est au-dessous de ses affaires et ne peut pas payer ses dettes. La situation du failli est constatée par un jugement du Tribunal de Commerce. Les législations sont sévères pour la faillite à raison des répercussions que la défaillance d'un seul commerçant par traîne sur la place.

Mais les législations démocratiques se caractéririsent par une indulgence croissante à l'égard des
faillis. La déchéance électorale du failli rappelle le
régime bourgeois et censitaire. Aujourd'hui, au bout de
trois ans, le failli reprend son droit électoral, il n'est
pas encore éligible, à moins qu'il n'ait été réhabilité,
mais il redevient électeur. D'autre part, le 4 Mars 1889,
a été créée en France, la "liquidation judiciaire". C'est
une faillite sans déchéance, une faillite atténuée au
profit des commerçants malheureux et de bonne foi.

b) Il faut ne pas être officier ministériel destiqué. Les officiers ministériels, notaires, huissiers, avoués ne peuvent être destitués que par décision judiciaire. La déchéance électorale est quelquefois sévère car les motifs de destitution peuvent n'être pas déshonorants (par exemple, le fait d'avoir abandonné son étude).

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

condamnations pénales.

Sur ce point, il y a un problème théorique et un

problème de droit constitutionnel positif.

Le problème théorique comporte 3 questions: I°quelles sont les condamnations qui doivent entraîner l'exclusion du droit électoral?Il faut garder un juste milieu dans la détermination des condamnations qui entraînent l'incapacité. Si on se montre très réservé, on introduit dans le corps électoral des individus tarés, et si au contraire on se montre sévère, on allongera par trop la liste des incapacités, et alors on porte atteinte au principe du suffrage universel. 2° Question théorique. Qui du juge ou du législateur doit prononcer l'exclusion? Est-ce qu'il faut laisser au juge la faculté de prononcer l'exclusion ou bien doit-elle découler automatiquement de certaines condamnations. Il est évident que le juge sera gêné, lorsque, se se trouvant devant un individu, il se demandera s'il doit ou non lui permettre de voter car il y aura là une décision qui sera prise en vue de l'inscription sur les listes électorales. Notre législation a adopté les deux systèmes;il y a toute une série de condamnations pour lesquelles l'exclusion du droit de vote découle automatiquement de la condamnation, et au contraire certaines condamnations plus légères, dans lesquelles on

L'officier ministériel destitué.

L'individu frappé de certaines condamtions pénales.

Théorie
des
condamnations
qui doivent
entraîner
l'exclusion
du droit
électoral.

Qui doit prononcer l'exclusion.

"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Écrites et Orales

Durée de l'indignité.

Règles du droit positif concernant l'exclusion du droit électoral pour indignité. I'-Toute condamnation pour crime comporte incapacité électorale perpétuelle.

> 2°-Aucune condamnation pour contravention n'en

laisse le juge libre de décider si le condamné sera ou non privé de ses droits politiques.

3° Question théorique:quelle sera la durée de l'indignité?Ici, on se trouve en présence de deux tendances législatives. La première consiste à profiter de l'occasion pour purger le corps électoral d'une quantité d'individus indésirables, et l'on prononce des indignités pour toute la vie. Mais alors intervient, en sens inverse, une théorie pénale qui, au cours de ces dernières années, a eu un très grand succès; c'est la théorie du reclassement du condamné. Il faut, lorsque l'individu a pur gé sa peine, qu'il puisse reprendre sa place dans la sot ciété. Or ce reclassement est bien difficile si le libéré est frappé de déchéances perpétuelles.

Notre législation française est assez sévère

mais non inhumaine pour les condamnés. Voici les règles dominantes du droit positif. I'-Toute condamnation pour crime, que ce soit un crimede droit commun ou un crime politique, entraîne dans tous les cas et de plein droit une incapacité perpétuelle. Il faut noter tout d'abord que l'incapacité électorale peut résulter d'un crime qui, en lui-même n'est pas déshonorant, par exemple le crime politique inspiré par des motifs qui peuvent être généreux. L'incapacité qui e résulte est tout de même perpétuelle. D'autre part, c'est une condamnation qui résulte de plein droit, par conséquent le juge n'a pas à ajouter à la condamnation pour crime l'indignité électorale, elle résulte de plano de la condamnation. C'est ce qui résulte de l'article 6 du Code pénal. Les peines afflictives et infamantes et la peine simplement infamante du bannissement, comporter toujours et de plein droit, la dégradation civique, définie par l'article 34 du Code pénal. Les peines afflictives et infamantes sont: la mort, les travaux forcés à perpétuité ou à temps.la déportation, la détention, la réclusion. Y a-t-il intérêt à priver du droit de vote un condamné à mort? Oui car il peut être gracié par le Président de la République, il peut être dispensé de l'exécution matérielle de la peine, et le Président de la République par l'exercice du droit de grâce peut, soit abaisser la peine d'un degré, c'est-à-dire transfor mer la condamnation de mort en travaux forcés à perpétuité, soit abaisser la peine de deux degrés en la transformant en travaux forcés à temps soit même supprimer complètement toute peine; mais quelle que soit l'étendue de la grâce le condamné restera privé du droit de vote.

2°-A l'opposé, aucune condamnation pour contravention n'entraîne d'incapacité électorale. Il est trop évi dent qu'une panne d'éclairage électrique dans une auto mobile ne doit pas entraîner de déchéance civique. traîne de déchéance électorale.

3°Les condamnations pour délit tantôt entraînent et tantôt n'entraînent pas d'incapacité électorale.

Comment les sévérités de la loi concernant l'indignité électorale vont sans cesse s'attinuant

La fréquence des ammisties. 3°-Une condamnation pour délit n'entraîne pas nécessairement l'incam cité électorale. La matière-question est complexe mais on peut en dégager quelques règles: a)l'incapacité électorale n'est jamais attachée qu'à une peine privative de la liberté;elle ne résulte jamais d'une simple peine pécuniaire. b)L'incapacité est tantôt perpétuelle, tantôt temporaire et lorsqu'elle est temporaire, elle dure cinq ans. c)Il y a certains délits, qui entraînent nécessairement l'incapacité, quelle que soit la durée et la gravité de la condamnation. Il y a, au contraire, d'autres délits qui n'entraînent d'incapacité que si la condamnation atteint une certaine gravité. En effet, il y a des délits qui sont déshonorants, (vol, escroquerie, abus de confiance)et alors même qu'on ne serait condamné qu'à quinze jours de prison, dans ces cas là on est rayé des listes électorales. Mais il y a des condamnations, qui sont moins déshonorantes ou qui enelles-mêmes n'entraînent pas une idée de déchéance morale; c'est par exemple la rébellion aux agents de la force publique. Elle n'entrafne privation du droit de vote que si elle est frappée d'une condamnation dépassant trois mois. Le délit électoral est également considéré comme n'étant pas déshonorant: il doit être frappé d'une condamnation assez grave pour entraîner la déchéance du droit de vote. d)Dans certains cas, limitativement déterminés par la loi, est posé le principe de l'incapacité facultative pour le juge; pour certains délits, le juge peut déclarer qu'il y a lieu de priver l'individu du droit de vote ou de ne pas l'en priver; il apprécie quelle est la moralité du candidat.

Pour savoir si une condamnation déterminée entraîne ou n'entraîne pas l'incapacité électorale, il faut tout d'abord consulter le décret organique du 2 Février 1852. La législation française est rigoureuse puisqu'elle entraîne très souvent la perpétuité de la privation du droit électoral, la privation de plein droit dans un très grand nombre de cas, mais les sévérités de la loi s'atténuent avec le progrès de la démocratie; et d'autre part, les moeurs affaiblissent la répression. Une infraction qui aurait entraîné la mort il y a cent ans peut donner lieu aujourd'hui à un acquittement ou à une peine légère.

Il faut signaler la pratique extrêmement fréquente et souvent abusive des amnisties. L'amnistie est une opération législative de la compétence du Parlement, dont l'effet est d'enlever le caractère pénal à certains faits, qui avaient entraîné les condamnations ou qui avaient provoqué les poursuites ou qui auraient pu en provoquer. De sorte que l'individu se trouve comme si le fait reproché n'évait pas éta

commis.L'ammistie a pour conséquence de rendre aux individus la plénitude de leurs droits.Autrefois,l'ammistie était un fait extrêmement rare; maintenant c'est périodiquement, à chaque changement de législature, au lendemain d'un trouble social quelconque, qu'il y a des ammisties proposées, soit par le gouvernement, soit par un membre de la Chambre des députés, et alors chacun fait de la surenchère, de sorte qu'on arrive à faire rentrer dans le Corps électoral une quantité d'individus, qui n'y sont pas désirables.

La réhabilitation En second lieu, la réhabilitation a été extrêmement facilitée. Cette institution se distingue de l'ammistie d'abord en ce qu'elle est individuelle, et en second lieu, en ce que ses effets se produisent simplement pour l'avenir. Or, plusieurs lois récentes ont facilité la réhabilitation, et il n'est même pas nécessaire pour être réhabilité d'avoir subi sa peine. Voici quelques exemples:

I'Réhabilitation par le sursis de la loi Bérenger. Un délinquant primaire, peut s'entendre frapper d'une condamnation, mais en même temps il est informé que si, pendant un délai de cinq ans, il ne commet pas de nouveau délit, non seulement il sera dispensé de l'exécution de cette peine, mais encore la condamnation sera effacée du casier judiciaire, et la condamnation, par l'expiration du délai de cinq ans, sera comme si elle n'avait jamais été prononcée.

2°La réhabilitation par l'expiration d'un certain délai, après une condamnation qui n'est pas suivie d'une nouvelle condamnation. En vertu de la loi du II Juil-let 1900, un délai de dix, quinze ou vingt ans, après une condamnation a pour effet de réhabiliter complètement l'individu, si dans ce délai il n'a pas subi de nouvelle condamnation. Au contraire, la grâce prononcée par le Président de la République ne fait que dispenser de l'exécution de la peine, elle laisse subsister les déchéances qui accompagnent la peine.

D'autre part, pendant le délai de cinq ans de la loi Bérenger, subsistent les conséquences morales de la peine. L'individu est dispensé de faire la prison à laquelle il a été condamné, il est dispensé de payer l'amende à laquelle il a été condamné avec sursis, et il ne sera obligé de faire sa prison ou de payer l'amende que si, dans ce délai de cinq ans, il commet une nouvelle infraction, mais pendant ce délai de cinq ans, si la condamation qu'il a subie le prive du droit de vote, il en restera effectivement privé.

Voilà toutes les conditions exigées par notre législation pour avoir la jouissance du droit électoral.

Pas d'exclusion du droit électoral pour incapacités physiques.

Pas d'exclusion contre les assistés D'où: I'll n'y a pas de déchéance du droit électoral, pour incapacité physique. L'aveugle vote, le paralytique général vote, l'individu complètement incapable, le gâteux vote et les lois sur le scrutin permettent à l'individu, qui se trouve hors d'état de capacité physique, de se faire assister par un autre électeur.

2ºPas d'exclusion prononcée contre ceux qui profitent de l'assistance publique. C'est une question extrêmement grave, Les premières lois de la révolution avaient exclu du Corps électoral ceux qui vivaient de la charité publique ou de la charité privée. Cette question se pose encore à l'heure actuelle. En faveur de l'exclusion, on fait remarquer que l'assisté est un électeur nécessairement prodigue. Il sera pour l'extension des dépenses publiques, puisqu'il n'y participe pas il ne paie pas d'impôts, Ce sera un électeur dépendant, parce que naturellement ceux qui lui accordent l'assistance publique lui demanderont qu'il vote en leur faveur. L'assisté sera un électeur irresponsable. Que lui importent les finances publiques?Il ne paie pas d'i pôts. On fait remarquer que très souvent, l'indigence est dûe à certaines infériorités physiques intellectuelles ou morales. En établissant un asile de vieillards dans une circonscription, l'édministration peut y changer la majorité.C'est fâcheux.

II- Conditions d'exercice du droit de suffrage.

Elles se résument ainsi: l'être inscrit sur la liste électorale. 2°ne pas se trouver dans certaines situations de fait.

I-L'inscription sur la liste électorale.

Toute la législation de la liste électorale est fondée sur ce principe que la preuve qu'on est électeur doit être établie à l'avance et qu'il ne faut pas attendre le jour du scrutin pour la fournir. Si un débat pouvait s'établir dans la salle de vote, les élec-

tions seraient impossibles.

La législation de la liste électorale est assez complexe. Il faut d'abord consulter les deux décrets du 2 Février 1852 (L'organique et le règlementaire) ensuite la loi du 7 Juillet 1874; puis les loi du 5 Avril 1884, et du 29 Juillet 1913 et enfin la loi du 31 Mars 1914, qui a eu simplement pour objet d'établir la compétence de la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation e en ce qui concerne l'inscription sur la liste. A la Cour de Cassation, en ce qui concerne les matières non criminelles, il y a une Chambre de décision qui est la Chambre civile; il y a une Chambre d'examen préalable qui est la Chambre des requêtes. La Chambre des Requê-

tes examine le pourvoi et se demande s'il paraît sérieux ou non, donc s'il est recevable ou non. Si la Chambre des requêtes rejette le pourvoi, l'affaire est finie, si la chambre des requêtes, au contraire, reçoit le pourvoi, le particulier n'a pas encore gagné, il faut qu'il aille devant la Chambre civile et cette dernière statue. Mais en matière électorale, en vertu de cette loi du 3I Mars 1914 c'est la Chambre des requêtes qui statue définitivement.

Unité d'électorat et unité de règles: liste électo- A)D' rale, n'y a q

La liste électorale est soumise à une série de cles:

A)D'abord unité d'électorat et unité de liste.Il n'y a qu'une seule liste électorale et ceux qui sont inscrits sur cette liste électorale peuvent voter, pour toutes les catégories d'élections, au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil général et à la Chambre des députés.Il n'en a pas toujours été ainsi.

La multiplicité d'électorats s'explique suivant les circonstances dans lesquelles elle est instituée par des motifs rigoureusement opposés, ou bien il s'agit en effet de rendre l'électorat local plus facile, ou bien, au contraire, il s'agit de le rendre plus difficile

La commune est l'école primaire de la libertéAus si, pense-t-on quelquefois, lorsqu'on veut étendre le droit de suffrage, à commencer l'extension par l'électorat local. Sous la monarchie de juillet, il y avait une liste relativement étendue pour le conseil municipal, une liste plus étroite pour le conseil général, et puis au sommet, la liste plus restreinte pour la Chambre des députés. Plusieurs propositions tendent à accorder aux femmes l'électorat municipal. Si ces propositions triomphent, le principe de l'unité d'électorat et de l'unité de liste sera abandonné.

C'est une préoccupation directement inverse, qui a inspiré la législation en vigueur du 7 Juillet 1874 au 5 avril 1884. Pour émettre à la commune un vote d'esprit administratif, pour juger des besoins en éclairage, en voirie, en foires, halles et marchés, il faut véritablement appartenir à la commune, y habiter depuis longtemps. Il en est tout différemment des élections législatives pour lesquelles il suffit d'avoir une opinion politique. D'après la loi du 7 Juillet 1874, pour être électeur dans la commune, il fallait l'une des conditions suivantes: I'-la naissance dans la commune complétée par une résidence d'au moins 6 mois. 2°-le service militaire dans la commune complété par la résidence d'au moins 6 mois. 3°l'inscription pendant un an au rôle des contributions ou de la prestation en nature 4°-le mariage dans la commune complét!

par une résidence d'un an 5°-une résidence de deux an nées.

La permanence de la liste électorale.

B)-La permanence de la liste. Il y a une liste élec torale, qui existe d'une façon permanente; elle est périodiquement révisée au commencement de chaque année, même si on ne prévoit pas d'élections parce qu'il peu toujours s'en produire qu'on ne prévoyait pas. Le cons municipal peut être dissout, le conseil général ou le puté peuvent donner leur démission ou mourir, le déput peut être élu sénateur, la Chambre des députés peut être dissoute, etc... Bref, il doit toujours y avoir une liste électorale prête. L'excellence de ce principe re sort de la pratique contraire de la Restauration. la loi électorale de IST7. dans son article 5 disait simplement que la liste des électeurs devait être publiée"avant les élections". Elle était révisée par le préfet. Alors à l'occasion de chaque élection, 11 y avait des préfets qui affichaient la liste électorale dans la nuit qui précédait les élections, de sor. te que les réclamations étaient impossibles; il y en avait d'autres prétendant entrer dans l'esprit de la loi, mais qui affichaient la liste électorale la veille, mais écrite en écriture très fine et affichée très haut, de sorte que personne ne pouvait aller voi La sincérité des opérations électorales n'était pas assurée.

Périodicité de la révision de la liste électorale. C)-A l'idée de permanence de la liste, se rattach principe de la xpériodicité de la révision. Il y a li à une révision annuelle au déput de l'année, sans qu pour cela on ait en vue une élection quelconque. La cédure de cette révision stant assez complexe, il fai en indiquer les étapes la reipales:

l'-révision par l'ammission de révision; 2°-réclamation devent la commission municipale

3°-appel devant le juge de paix;

4°-recours devant la cour de cassation.

I°-Le premier travail est fait par la Commission de r vision. En province, elle comprend le maire, un délégué du préfet, un délégué du Conseil municipal. A Paris, la liste électorale est dressée par quartier: Pour chacur des quatre vingts quartiers (désignés par des noms, la Sorbonne, le Val de Grâce) la liste électorale est révisée par une commission qui comprend le maire de l'arrondissement (personnage spécial nommé par le gouvernement), le conseiller municipal du quartier et un délégué du préfet.

La commission de révision fonctionne du Ier au 10 Janvier de chaque année. Elle inscrit les nouveaux é lecteurs, raye ceux qui doivent l'être. La décision qu'elle prend est importante, car s'il n'y a pas de réclamation, elle va être valable pour toute l'année,

Du Ier au
IO janvier,
révision par
la commission de révision(ou
commission
administrative).

Dépôt du travail de la commission de révision du IO au I5.

Réclamations Actio popularis

Le jugement des réclamations par la commission municipale.

Appel devant le juge de paix. et d'autre part, elle crée une présomption; il faudra, si on veut l'attaquer fournir la preuve de son affirmation

La liste ainsi révisée du Ier au IO est déposée avant le I5 à la mairie, oû le public peut en prendre connaissance. A partir du dépôt de la liste, court un délai de vingt jours pendant lequel on peut réclamer.

Il y a lieu de noter que la Commission jouit d'une certaine latitude pour déposer la liste et par conséquent pour faire courir le délai de 20 jours. Les électeurs croient trop souvent qu'ils ont jusqu'au 4 Février pour réclamer. C'est vrai si la liste est déposée le I5, mais si elle est déposée le II, les électeurs sont forclos fin Janvier. Il y a eu des surprises, quelque fois préméditées.

Il n'y a aucune formalité pour les réclamations On peut aller à la mairie et signer sur un registre.

Tout électeur peut réclamer, c'est ce qu'on appelle une action opulaire une action qui appartient tous les électeurs, même aux non intéressés. Un électeur peut réclamer l'inscription d'un individu, qui n'a pas été inscrit et qui aurait dû l'être; ou bien un électeur peut réclamer la radiation d'un individu, qui a ét inscrit et qui ne devait pas l'être, dans les pays où les partis politiques sont organisés, comme en Belgique, ce sont les partis qui surveillent la confection de la liste électorale et formulent les réclamations.

2°-Le jugement des réclamations appartient à une seconde commission, que l'on appelle la commission municipale. Elle comprend la première commission de révision,
qu'on appelle quelquefois commission administrative (le
maire, un délégué du préfet, un délégué du conseil municipal) à laquelle viennent s'ajouter deux délégués du conseil municipal. A Paris, les réclamations sont jugées par
une commission comprenant la l'Commission de révision (
le maire, le conseiller municipal du quartier, un délégué du préfet) à laquelle s'ajoutent deux personnes
nommées par cette première commission.

La commission municipale prend une décision qui a une valeur judiciaire; elle doit être notifiée à l'intéressé dans les trois jours.

3°-L'intéressé peut réclamer contre la décision de la commission municipale devant le juge de paix; il n'y a pas non plus de formalités; une déclaration au greffe suffit. Le juge de paix doit statuer dans les 10 jours sans frais et sur simple avertissement aux intéressés. La décision du juge de paix est définitive elle peut cependant être frappée d'opposition, si elle a été rendu par défaut, c'est à dire si l'électeur ne s'est pas rend à la convocation du juge, et si le juge a statué en l'absence de l'électeur.

Recours pour des motifs de droit devant la Cour de Cassation. Clôture de la liste au3I mar

153

4°-Elle peut être frappée en outre d'un recours devant la Cour de Cassation. Alors c'est la Chambre des requetes qui statue; le recours doit être formé dans les trois jours.

Cassation.

La liste électorale est close le 3I Mars, c'est
Clôture de la à dire que le maire ne peut plus ajouter personne sur
liste au3I mars.la liste électorale, il doit cependant rayer les dé

cédés et ceux qui ont perdu le droit de vote. En outre,
peuvent voter, après le 3I Mars, ceux qui sont porteurs
d'une décision de justice, qui ordonne leur inscription
sur la liste. Sans doute, le juge de paix doit statuer
dans les dix jours, la Cour de Cassation doit statuer
immédiatement, mais il n'y a aucune sanction à ces
prescriptions. Il peut arriver que le juge de paix statue vers le mois d'Avril ou de mai. On ne peut pas
rendre l'électeur responsable du retard de la justice;
dans ces conditions, il peut se présenter au scrutin
porteur de la décision tardive.

La Cour de Cassation ne prend jamais de décisions, elle casse, elle annule, mais elle ne substitue pas sa décision à la décision de l'autorité, dont elle annule la décision, lorsqu'elle annule une décision d'une juridiction quelconque, elle renvoie l'affaire devant une autre juridiction du même ordre que celle dont la décision est annulée. Donc, lorsque la Chambre des requêtes annule une décision d'un juge de paix, elle renvoie l'affaire devant un autre juge de paix. Ce jeu des règles générales peut amener des retards.

La preuve de l'inscription sur la liste. La carte électorale.

L'inscription sur la liste est prouvée pratiquement par la carte électorale; c'est un moyen commode, mais non nécessaire. Dans les petites communes, le bureau connaît tous les électeurs, ou bien il y a toujours quelqu'un dans le bureau qui connaît l'électeur, la preuve de l'identité est facile. Dans les grandes villes comme Paris, il peut y avoir des abus.

La carte électorale doit en effet être envoyée à domicile; cette disposition plaît aux électeurs à qui ell épargne des dérangements et des attentes; mais elle facilite la fraude. Les cartes qui ne touchent pas leurs destinataires peuvent être détournées, et dans les grandes agglomérations comme Paris ou Marseille favoriser des fraudes.

Les conséquences de l'inscription sur la liste sont les suivantes: A) tout individu inscrit doit pouvoir voter, il doit être admis au vote, même s'il n'est pas électeur. Le bureau ne peut pas décider qu'un individu qui se présente avec la carte électorale n'est pas élec

Conséquences de l'inscription sur la liste électorale.

"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE: 3

Répétitions Écrites et Orales

teur; il faut poser cette règle, sans laquelle des abus seraient à redouter de la part du bureau. Il dépendra dans ces conditions du juge de l'élection de décider si l'exercice du droit de vote par des individus qui avaient, en fait, une carte et étaient privés du droit de vote, n'a pas vicié l'élection. Si par exemple une électio est faite à la majorité de trois voix et qu'il y ait trois individus qui se trouvaient inscrits sur la liste électorale, quoique ayant subi des condamnations et qui ont voté, l'élection pourra être annulée. B) Mais c'est un délit de profiter d'une in scription irrégulière.

Cette sévérité n'est toujours pas comprise par les intéressés. Ils n'ont rien demandé; on leur a envoyé une carte; ils en usent; ils sont punis. Cette disposition

suppose une éducation civique.

Ceux qui ne sont pas inscrits sur la liste ne peuvent pas voter.

Individus

inscrits qui ne peuvent pas voter.

C) Tout non inscrit ne peut voter Il y a des individus qui ont le droit de voter, qui ont la jouissance du droit de vote, mais qui, n'étant pas inscrits sur la liste électorale, ne peuvent pas voter. Il y a eu en 1929 une décision du Conseil d'Etat dans ce sens, au sujet d'une élection du Conseil Général dans le Gers. (élection de Monsieur Noulens). Trois individus auraient dû être inscrits sur une liste électorale d'une commune, ils ne l'avaient pas été sans doute par mauvaise volonté de la municipalité et de la commission de révision. Le maire, intimidé le jour de l'élection, les admet cependant au vote. L'élection a été annulée, parce qu'elle avait eu lieu à une très faible majorité et que le Conseil d'Etat a estimé que trois individus, ayant la jouissance du droit de vote, n'auraient pas dû voter, puisqu'ils n'étaient pas inscrits sur la liste électorale.

D) II y a des individus inscrits, qui ne peuvent pas voter. Ce sont les militaires, les internés dans un établissement d'aliénés, les détenus et les accusés en fui

l°-Les militaires en activité de service doivent être inscrits sur la liste électorale; d'abord, parce que cette liste est une sorte de liste d'honneur, mais surtout parce que la situation de militaire peut prendre fin d'un moment à l'autre et que le libéré doit po voir participer immédiatement aux élections. Mais ils ne peuvent pas exercer le droit de vote, et cela pour des motifs trop évidents de discipline Cette règle por la question dite de la "femme du gendarme". Si on donnait le suffrage aux femmes, la femme du gendarme vote rait, mais le gendarme ne voterait pas. C'est là un argument pour assemblées.

2°-Les internes ne peuvent pas voter, quoique ins-

crits.

les individus régulièrement retenus dans un établissement d'aliénés, ils sont inscrits sur la liste électorale, à condition qu'ils ne soient pas interdits, mais on ne leur permet tout de même pas de sortir pour aller voter; les gâteux sortent, mais les fous ne sortent pas. D'autre part, même si les fous s'évadent, tant que leur internement est régulier, ils ne peuvent pas voter.

E)-Le porteur de la décision de justice ordonnant l'inscription peut voter quoique non inscrit. Il s'agit soit d'une décision de justice de paix ordonnant l'inscription, soit d'un arrêt de cassation annulant un jugement de radiation. Mais on ne peut pas voter quoique non inscrit, si on est simplement porteur d'une opposition à une décision de juge de paix ordonnant la radiation. Voici dans quelles conditions la question se pose. Le juge de paix a ordonné la radiation de l'électeur qui ne s'est pas rendu à l'audience le jour où il a été convoqué alors le juge de paix a rendu une"décision par défaut". Il a rayé l'électeur. Contre les décisions par défaut il y a un recours, qui est l'op position; on revient devant la même juridiction et on l'invite à statuer à nouveau. Le simple porteur d'une opposition à un jugement ordonnant radiation, ne peut pas voter.parce qu'on attribue une valeur provisoire à la décision du juge de paix qui a ordonné la radiation.

On peut-on être inscrit sur la liste électorale? On ne peut pas être inscrit dans une commune quelconque. Pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, en province, ou d'un quartier à Paris, il faut avoir avec cette commune ou ce quartier cer - tains liens, qui sont les suivants: I°-le domicile. - C'est le lieu où l'on a son principal établissement, notion qui peut être délicate. Au point de vue électoral, on considère que l'on garde toujours le domicile de ses parents, à moins qu'on en ait pris un autre, c'est-à-dire qu'on peut toujours obtenir d'être inscrit dans la commune où l'on est né et où les parents avaient leur domicile. C'est assez commode, par exemple, pour les gens qui sont à Paris, pris par leur travail: ils peuvent se faire inscrire dans leur pays d'origine.

2°-Le second lien qui peut justifier l'inscription est la résidence ininterrompue de six mois. Le domicile est une notion juridique, la résidence de six mois est une notion de fait. Si on est resté pendant six mois dans un endroit déterminé au moment où l'on demande l'inscription sur la liste, on doit obtenir cette inscription.

3°-Le 3ême lien pouvant justifier l'inscription

est la fonction publique avec résidence obligatoire. Si l'on est nommé fonctionnaire dans une commune et que la fonction comporte l'obligation d'y résider, on peut

y être inscrit sur la liste électorale.

4°-Le 4ème lien est l'inscription au rôle des contributions directes ou de la prestation en nature. On peut être inscrit partout où l'on est inscrit au rôle des contributions directes. On a dans une commune une propriété alors c'est la contribution foncière; on a un lover une habitation alors ce sont les divers impôts sur les loyers, on a un commerce, une industrie, on est inscrit au rôle des patentes. Dans ces conditions, il est assez facile de créer artificiellement le lien. Si on veut voter dans une commune, on achête dans cette commune un mètre carré de terrain pour cinquante centimes, on sera imposé pour un millime et le lien avec la commune sera créé. On verra plus loin comment on a déjoué cette fraude. On peut créer ce lien dans une quantité de communes: Voilà par exemple un individu, qui a son commerce à Paris, il est inscrit au rôle des patentes, il demeure à Sceaux, Bourg-la-Reine, Chatou où il a son domicile ou sa résidence de six mois; et puis, il est encore inscrit au rôle des contributions comme propriétaire, locad'une entreprise à succursales taire.etc ... multiples, a des magasins dans quantité de villes et dans chacune, peut être électeur,

Loi du 26 Juillet 1913. La fraude la plus constante était celle qui consistait à acheter un terrain insignifiant dans une commune pour y exercer son droit de vote. C'est dans ces conditions qu'est intervenue la loi du 26 Juillet 1913. Pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale d'une commune, au titre des contributions directes, il faut posséder cette inscription au rôle des contributions depuis cinq ans au moins. La fraude peut encore jouer, mais après longue échéance. On ne peut pas au moment d'une élection créer cette fraude d'un escadron volant d'électeurs, qui s'en ira dans une circonscription pour changer la majorité.

Ceux qui ont la résidence de six mois doivent être inscrits d'office par le maire. Voici un principe important qui vient d'être consacré par la Cour de Cassation le 29 Janvier 1929. Il est interdit aux autorités chargées de dresser la liste de créer, sous prétexte d'équité, des liens avec une commune déterminée autres que ceux qui sont expressément définis par la loi. Les marins du commerce sont très souvent empêchés de voter, parce que le jour de l'élection ils naviguent, un groupe de marins du commerce avaient écrit au juge de paix de Basse-Terre, à la Guadeloupe, pour lui dire que le 29 Avril 1928, jour de l'élection, le navire sur lequel ils servent serait en rade de Déhey, ils demandaient au juge

paix d'être inscrits sur la liste électorale de la commune, afin de pouvoir exercer leur droit de citoyen. Le juge de paix rend un jugement surprenant. Attendu disait-il, qu'il est juste et équitable que des citoyens français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques, puissent exercer leur droit de vote là où ils peuvent le faire avait inscrit six individus sur la liste électorale de Déhey, La Cour de Cassation dit que: "en statuant ainsi, en créant une cause d'inscription aux listes électorales prévue par la loi, le juge de paix de Basse-Terre est sorti de ses attributions et a excédé ses pouvoirs".

On ne peut etre inscrit sur plusieurs listes électorales. Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales; c'est ce que prescrit l'article Ter de la loi du 29 Juillet 1913. La loi prévoit plusieurs liens légaux avec une commune, domicile, résidence de six mois, inscription au rôle des contributions, justifiant l'inscription sur la liste électorale de cette commune; on peut se trouver rattaché par ces divers liens avec diverses communes. Mais il faut en choisir une et une seule.

L'inscription multiple demandée et obtenue est un délit. Il y a ici quelque chose d'un peu particulier "il est interdit de demander et d'obtenir" c'est- à dire que si l'on veut frauder, si l'on demande son inscription sur plusieurs listes électorales, ce n'est pas encore un délit, le délit n'existe que du moment où l'on a obtenu cette inscription. L'existence du délit dépend de la tierce personne qui accorde l'inscription.

C'est un délit de profiter d'une inscription

multiple même s'il ne l'a pas demandé.

Le vote multiple est un délit. Si en fait on est inscrit dans plusieurs communes, c'est un délit de profiter de cette inscription dans plusieurs communes, à Paris dans plusieurs quartiers. En fait, il est très fréquent que des individus soient inscrits sur plusieurs listes, on leur envoie leur carte électorale, s'ils profitent de l'inscription multiple, ils commettent un délit, c'est-àdire qu'ils seront punis par le tribunal correctionnel.

La notion du vote multiple a donné lieu devant les tribunaux répressifs à un grand nombre de difficultés qui sont aujourd'hui aplanies. I°-Il y a incontestablement vote multiple délictueux à voter deux fois, le même jour, pour des élections du même ordre: 2°-Il y a vote multiple à voter au premier tour dans une commune, au ballotage dans une autre; 3° on se demandait autrefois s'il y avait délit à voter au cours d'une même année; dans deux endroits, pour des élections d'ordre différent; à Paris, par exemple pour les élections législatives, en province pour les élections municipales. Après quelques hésitations, la Cour de Cassation voit dans tout vote multiple un délit par application de l'article I2 de

Le vote multiple est un délit. la loi de 1913, voter en deux endroits, c'est changer ou tenter de changer le résultat du scrutin par une violation de la loi(Cass.27 Décembre 1929, Gazette du Palais, 14 Janvier 1930).

Chapitre II

## LE SCRUTIN

Dans le respect du principe constitu tionmel de l'universalité du suffrage.les résultats des élections peuvent être modifiés par la réglementation de l'exercice du droit de vote L'exercice du droit de vote prend le nom de "scrutin"

Comment les individus qui ont la jouissance et l'exercice de leur droit de vote vont-il exercer leur droit?Dans quelles conditions de temps, de forme, de lieu, de majorité?Il s'agit là d'une légis-lation de détail, d'application, de règlementation, mais d'une législation dont les résultats peuvent être dans l'ensemble extrêmement importants. En respectant le principe du suffrage universel on peut arriver à des résultats différents, suivant l'organisation de ce suffrage. En Angleterre, par exemple, l'élection tourisure lieu en premier tourist n'y a pas de compti

toujours lieu au premier tour; il n'y a pas de scrutin de ballotage: au premier tour de scrutin est élu celui qui a le plus grand nombre de voix. Cette règle donne un résultat très différent de ce que donne l'application française de la règle de la majorité absolue exigée au premier tour, alors que c'est au second tour seulement que la pluralité des suffrages suffit. En France, ce sont les partis de centre, les partis modérés qui profiteraient évidemment de cette règle de l'élection au premier tour, tandis qu'au second tour se reforme le cartel des radicaux socialistes et des socialistes. Il y a des pays où l'élection se fait à la majorité, il y a des pays où elle se fait à la représentation proportionnelle; en Italie, il y a des élections plébiscitaires. Le vote peut être libre ou pas libre, public ou secret. La réglementation du scrutin complète ou bien limite, au contraire, l'universalité du suffrage.

Nous allons aborder toute une série de règles, qui s'appliquant à toutes les élections en France, que ce soient les élections au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil général ou à la Chambre des députés (Il y a quelques règles spéciales

du Sénat)

#### Section I

## I-Le Vote Direct

En France à l'heure actuelle (sauf des particularités pour le Sénat) le vote est direct dans toutes les élections (Chambre, conseil général, d'arrondissement, municipal).

Le vote est qualifié de directlorsque tous les citoyens investis du droit de suffrage désignant eux-mêmes personnellement, sans intermédiaire, les candidats à la fonction élective considérée. Ils désignent celui qui sera député, conseiller général ou municipal.

Au contraire, le suffrage est dit indirect ou à

plusieurs degrés lorsque les électeurs au lieu de voter directement pour le candidat à la fonction, font choix de certaines personnes qui rempliront à leur place cette mission. Dans le suffrage à deux degrés, les électeurs se bornent à élire les électeurs secondaires. De 1789 à 1814 domine le suffrage à deux degrés. Sous la Constitution de l'An VIII, nous avions même le système des listes de confiance de notabilité, ou d'éligibilité avec la nomination par le Sénat ou le chef de l'Etat. La constitution montagnarde du 24 Juin 17 93 admet bien le suffrage direct, mais ne fut jamais appliquée. C'est en 1814 que le suffrage direct apparaît en pratique pour la première fois, mais il est appliqué à un nombre très restreint d'électeurs (75.000 électeurs payant un cens de 300 francs).

Au point de vue théorique, le suffrage à deux degrés a ses partisans (le plus illustre fut Taine) I'il serait plus éclairé ,ce serait le suffrage firtre Il pratiquerait une série d'écrémages, d'où résulterait en définitive un choix parfait; 2°-il serait plus mesuré plus modéré, plus conservateur; il éviterait les erreurs et les emballements. Mais, au nom de la seconde commission des Trente, devant l'Assemblée Nationale, M. Batbie, renversa ces présomptions à priori: I'le suffrage indi rect n'est pas plus éclairé; cet avantage disparaît après la première expérience. Lorsque fonctionne pour la première fois le suffrage à deux degrés, la doctrine s'applique, les électeurs s'efforcent de choisir parmi eux les plus capables, ces plus capables choisissent à leur tour ceux qui paraissent les plus dignes de rema plir les fonctions électives. Mais l'institution ne tarde pas à se corrompre: les candidats à la fonction d'électeur secondaire s'engagent à voter pour un candidat déterminé. De sorte, que finalement ce sont les électeurs primaires, qui votent directement pour la fonction à remplir. Par exemple aux Etats-Unis, le Présie dent de la République est élu par le suffrage universel à deux degrés. Seulement les électeurs présidentiels s'engagent à voter pour Roosevelt, ou pour Coolidge, ou pour Hoover; par conséquent, on sait parfaitement au moment où ont eu lieu les élections des électeurs secon daires qui est Président des Etats-Unis, de sorte que

c'est au moment où ont eu lieu les élections primaires

De 1789 à 1814 les élections n'ont jamais été directes pour les assemblées législatives, les assemblées de département ou de district les juges, les évêques. Seules les autorités communales et les juges de paix étaient choisis directement par les électeurs.

Le vote indirect n'est pas plus éclairé. que le Président des Etats-Unis reçoit les félicitations officielles (le mardi qui suit le premier lundi du mois de novembre). Les électeurs se réunissent quelque temps après (le premier mercredi de décembre) pour remplir leurs fonctions d'électeurs secondaires, personne n'y fait attention, le résultat étant acquis par

160

Le suffrage indirect n'est pas plus modéré.

Donc le suffrage à deux degrés n'est pas plus éclairé et 2° il n'est pas plus modéré. On a là dessus l'expérience de la constitution du 3 Septembre 1791: les électeurs secondaires étaient des éléments de trouble, parce que c'étaient des gens à qui une première désignation par le suffrage universel avait inspiré des ambitions qu'ils voulaient satisfaire à tout prix, même dans le désordre.

Il organise la tiédeur.

Le suffrage à deux degrés n'a pas d'avantages, il a au contraire des inconvénients et notamment celui d'organiser la tiédeur électorale. Qui consent à se déranger pour choisir un député, n'y consentira pas pour choisir un simple électeur.

Jusqu'à 1814, toutes les assemblées ont été élues au suffrage indirect. Toutes les assemblées de la Révolu tion. la législative, la Convention, le Conseil des Cinq Cents, le Conseil des Anciens, ont été élus au suffrage à deux degrés. Ni l'Assemblée législative, ni la Convention n'ont été des assemblées modérées. Depuis 1814 toutes les Assemblées, (sauf la Chambre des Pairs et le Sénat)ont été élues au suffrage direct et ces assemblées ont présenté les physionomies politiques les plus diverses. L'expérience ne confirme pas les vertus prêtées au suffrage indirect.

Section II

# La liberté du vote

2°-Le vote est libre. Cette proposition comprend deux éléments d'ailleurs solidaires: la liberté du vote et sa sincérité. D'abord, la loi prend des précautions pour que le vote soit libre.

I-La période électorale permet la réflexion.

Pour que l'électeur émette un vote réfléchi, il faut qu'il ait le temps et les moyens de connaître les candidats. Par conséquent, il doit être averti à l'avance qu'il y aura des élections. Le temps qui s'écoule entre l'avertissement des électeurs et l'élection ellemême prend le nom de période électorale". Elle doit avoir un minimum de durée. Pour la Chambre, les électeurs sont convoqués par un décret (acte du président de la République) et un délai de vingt jours au minimum doit s'écouler entre ce décret et le jour de l'élection.

La période électorale permet la réflexion.

Affichage sous

I6I

Distribution des professions de foi et des circulaires.

Protection contre la pression et la corruption.

2°-Le secret du suffrage. Pendant cette période électorale, il faut donner aux candidats toute liberté pour se faire connaître. La loi dispense du timbre les affiches électorales. Le timbre des affiches non officielles est un timbre de dimension. Plus l'affiche est grande, plus le timbre est important. L'impôt du timbre est perçu par l'administration de l'enregistrement des domaines et du timbre Si on exigeait le timbre pour les affiches électorales, cela créerait des frais qui arrêteraient les candidats. Pendant la période électorale, les affiches électorales sont dispensées du timbre, mais si la campagne électorale une fois faite, on veut se conformer à l'usage d'adresser des remerciements aux électeurs, comme ce n'est plus la période électorale le timbre est du.

En outre, la loi a organisé la distribution des bulletins et des circulaires. Les candidats se réunissent à la Préfecture, soit par eux-mêmes, soit par des représentants, sous la présidence du Président du Tribunal, et là, ils arrêtent qu'ils verseront une somme représentant les frais d'impression et les frais d'envoi des circulaires et des bulletins. La commission se charge, moyennant les fonds réunis, de faire imprimer les circulaires et les bulletins, et aussi de les faire envoyer; ils sont envoyés gratuitement en ce qui concerne les élections à la Chambre des députés.

La loi protége les électeurs contre la pression du gouvernement et des particuliers. Les lois des 20 et 30 Mars 1914 sur la corruption et l'affichage, prohibent les agissements tendant à laisser croire qu'une sandidature serait officielle. Les agents de l'autorité ne peuvent pas distribuer des bulletins de vote ou des circulaires. C'est une disposition qui est très fréquemment violée dans les campagnes. La loi interdit de publier les affiches sur papier blanc (le papier blanc est réservé aux actes de l'autorité) ou sur du papier aux couleurs nationales.

La loi punit les violences, les menaces et les actes de corruption. Nulle force armée ne peut pénétrer dans une salle de vote sans l'autorisation du Président. On ne peut pas entrer dans une salle de vote, si l'on est porteur d'armes. La loi punit la calomnie, la fausse nouvelle, etc... toutes ces dispositions excellentes sont fréquemment violées.

Le suffrage est secret et sincère. Chaque électeur doit voter dans des conditions telles que nulle autre personne ne puisse connaître son vote. Ce point sor lève deux questions: une question de principe et une question d'organisation. D'abord faut-il que le votesoit

"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Écrites et Orales

secret?Il y a des partisans théoriques du vote public.

Le scrutin public aurait une supériorité morale, il est loyal, il est franc. Il aurait aussi une supériorité pratique; le vote secret crée au profit de l'électeur um privilège d'irresponsabilité. L'électeur peut avoir le sentiment, lorsqu'il met un bulletin dans l'urne, qu'il commet une mauvaise action, cependant il n'en répondra devant personne, et alors c'est ce qui explique ces mouvements, ces revirements subits que personne ne peut comprendre. On ajoute que le vote public empêche la falsification et le tripotage des scrutins. Cependant en fait, il y a un mouvement irrésistible de toutes les législations vers le secret du vote, et en même temps vers une organisation toujours plus perfectionnée de ce secret. Le vote secret est nécessaire à l'indépendance de l'électeur. Autrefois, on redoutait les administrations, le Préfet, les autorités sociales, le patron; maintenant, il y a d'autres pressions qui viennent du bas, mais qui sont aussi redoutables. Il faut que l'électeur puisse voter sans que personne sache comment il vote. C'est une très vieille question, puisque déjà le droit romain recommandait le vote par un bulletin secret. Le vote public rend plus facile la corruption. Avec le vote secret on peut sans doute tenter de corrompre; seulement on ne sait jamais si l'individu auquel on a donné de l'argent a voté dans le sens pour lequel on l'a payé. Au contraire, avec le vote public, on sait que l'électeur en a donné pour l'argent qui lui a été remis, alors on peut ne payer qu'après le vote. Le vote public organise la tiédeur électorale.

On hésite à aller voter parce que l'on aura des ennuis suivant le sens dans lequel on aura voté. Et surtout le vote public est une occasion de tumulte, de troubles,

de vengeances et de persécutions.

Le vote était public pour les plébiscites du Premier Empire. On votait sur les registres. Les militaires étaient persécutés par leurs chefs. Napoléon fit révoquer des fonctionnaires et entrait en fureur contre certains particuliers comme La Fayette, qui votaient contre l'établissement de l'Empire.

Un ensemble de mesures sont prescrites pour que l'ensemble des opérations de réception des bulletins, de comptage des bulletins, de proclamation du résultat du scrutin, soient accomplies honnêtement et sincèrement

. I'la réception des bulletins, se fait en public, c'est-à-dire sous le contrôle des électeurs seulement, l'entrée du bureau de vote n'est ouverte qu'aux électeurs de la circonscription. D'après le décret réglementaire de 1852, il y a lieu à un appel des électeurs. Cet appel des électeurs est absolument tombé en

Comment est organisé le secret du vote. Le contrôle du public.

désuétude chacun arrive quand il veut et vote de même; mais seuls peuvent entrer dans la salle ceux qui sont appelés à y voter. Ceci est insuffisant pour la sincérité du scrutin. En effet, il ne faut pas compter dans les communes rurales sur les électeurs de la commune pour surveiller la sincérité du scrutin. Ils voient le Maire procéder à toutes sortes d'onérations de prestidigitation, de suppression ou de multiplication des bulletins; mais le paysan ne veut pas se brouiller avec le Maire qui est son voisin, avec qui il entretient de bonnes relations, même s'il n'appartient pas au même parti politique et dont il peut avoir besoin dans quantité de circonstances, le contrôle des opérations électorales par les électeurs de la commune est tout à fait insuffisant. Il faudrait permettre, par exemple, à tous les électeurs de la circonscription consi dérés, pour l'opération en cours, d'entrer dans la salle de vote. S'il s'agissait de l'élection d'un député, tous les électeurs de l'arrondissement devraient pouvoir entrer dans n'importe quelle salle de vote pour surveiller les opérations. La présence des électeurs de la commune est tellement insuffisante qu'au cours des élections de 1928 ce détour a été imaginé: on ne peut pas refluser aux candidats de pénétrer dans les salles de vote pour voir s'ils ne sont pas volés; ce n'est pas dans la loi mais il est admis en pratique qu'un candidat peut entrer dans une dalle de vote. Dans ces conditions, on multiplie les déclarationsfictives de candidature et ces candidats fictifs surveillent la sincérité des opérations électorales.

Le bureau.

Les bulletins sont reçus par un bureau, qui est composé différemment suivant qu'il s'agit des élec tions administratives ou des élections législatives. Lorsou'il s'agit des élections législatives (ou départementales), le Bureau est composé du maire et des consei lers municipaux suivant l'ordre du tableau dressé d'après le plus grand nombre de voix. Lorsqu'il s'agit des élections municipales, le bureau est composé du maire, président et des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés sachant lire et écrire présents au moment de l'ouverture du scrutin. Cette règle produit des résultats assez fâcheux. Les partis rechere chent leurs vieillards les plus âgés et aussi les jeunes gens les plus jeunes, de sorte qu'on se trouve en présence, d'une part, de jeunes gens tout à fait inexpérimentés et d'autre part de vieillards qui depuis longtemps ont cessé de l'être.

Les pouvoirs de ce bureau sont assez réduits. Le Bureau est obligé de recevoir les bulletins de tous les individus inscrits sur la liste ou porteurs d'un jugement intervenu après la clôture de la liste électorale.

Pouvoir du bureau, chargé de recevoir les bulletins. Le Bureau sait notoirement qu'un individu a été l'objet d'une condamnation pénale. L'individu se présente aavec son bulletin; le bureau ne peut pas lui oppo ser qu'il a été l'objet d'une condamnation pénale.qu'il n'est plus électeur. Du moment qu'il a sa carte électorale, il doit pouvoir voter. De même, le Bureau sait que le matin, l'individu qui se présente a voté dans une autre commune, ou qu'il a voté dans la même commune dans um autre bureau de vote, le bureau ne peut pas refuser le bulletin.Lorsque l'individu a été privé du droit de vote par une condamnation pénale, il commet un délit s'il vote. Le bureau fera son devoir, en désignant le vote irrégulier au ministère public, et au juge de l'élection, il appartiendra ensuite au juge de l'élection (à la Chambre, s'il s'agit d'un Député, au Conseil de préfecture s'il s'agit d'un Conseil municipal)de savoir si le vote des individus qui n'avaient pas le droit de voter, a altéré le résultat final de l'élection. En cas de bulletins douteux.le Bureau les recoit, mais les annexe au procès-verbal, c'est ce que décide l'article 9 de la loi du 29 Juillet I9I3?"Les bulletins blancs ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppe.les bulletins écrits sur du papier de couleur, etc n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont amexés au procès-verbal et contresignés par les membres du bureau". Les membres du Bureau signent sur le bulletin et le bulletin est ensuite attaché au procès-verbal. Cette règle est assez importante, l'autorité chargée de juger les élections statuera définitivement, S'il s'agit des élections législatives, la Commission de recensement décidera, sauf révision par la Chambre elle-même, si ces bulletins devaient compter ou ne devaient pas compter. Les procès-verbaux doivent être envoyés, en principe, sous pli cacheté avec les cachets de la Mairie à la préfecture, dans l'immense majorité des communales rurales, on n'a pas de cire, on n'a pas de cachet, on n'a même pas d'enveloppes, de sorte que les procès-verbaux arrivent entourés de deux bandes de papier en croix Les trois jours pendant lesquels ces bulletins dorment dans les bureaux de la préfecture peuvent ne pas être perdus pour tout le monde. Les Préfets soucieux de la sincérité des opérations électorales doivent mettre les procès-verbaux sous clé, jusqu'au jour où ils les remettent à la Commission de recensement.

Vérification postérieure des listes Après l'élection faite, les électeurs peuvent vérifier. Pendant huit jours, les listes émargées sont mises à leur disposition. Cette règle serait important, d'éma rgement.

Le comptage des bulletins.

La proclamation du résultat.La . Commission derecensement. te, si elle était appliquée et si les électeurs en effet vérifiaient les listes. Lorsque l'électeur vote, le Secré taire du Bureau a sous les yeux la liste des électeurs et chaque fois qu'un électeur a voté le Président dit: "Monsieur un tel a voté"; aussitôt le Secrétaire du Bureau de vote met à côté du nom de l'électeur sa signatu. re.Il faut donc que le nombre des bulletins trouvés dans l'urne concorde avec le nombre des électeurs qui ont voté. Pratiquement, la fraude la plus courante, consis. te à faire voter les absents. Dans une commune rurale, où il v a une centaine d'électeurs, ils viennent voter en masse, et toute la journée le Maire est seul avec l'instituteur pour garder le bureau. Alors rien n'est facile comme de faire voter des absents. C'est pourquoi pendant huit jours après les élections on peut aller voir sur la liste émargée quels sont ceux qui sont portés comme ayant voyé. En réalité, cette vérificationne ne pourrait se faire qu'avec des partis organisés.

Le comptage des bulletins se fait sous les yeux des électeurs. L'article 8 de la loi du 26 Juillet 1913 dispose:"La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié (c'est-à-dire que le Président commence de compter toutes les enveloppes)Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le Bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, les quels se divisent en tables de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur sera permis de désigner respectivement des sorutateurs, lesquels devront être répartis également autant que possible par chaque table de dépouillement" Quelques minutes avant la clôture du scrutin, les partis en présence font passer au Bureau la liste de leurs scrutateurs, on répartir les scrutateurs de façon qu'à chaque table il y ait autant que possible des représentants de tous les partis en présence, c'est une garantie de sincérité. L'un ouvre les enveloppes, il fait passer les bulletins à un autre qui lit, et les deux autres pointent, c'est-à-dire inscrivent le nombre de voix obtenues par chaque nom, La loi établit une règle assez large; les électeurs doivent circuler autour des tables de scrutateurs, afin d'empêcher les fraudes. Elles restent assez nombreuses.

Pour les élections sénatoriales, pour les municipales la proclamation du résultat doit être faite immédiatement, afin qu'on ne puisse pas faisifier le résultat des élections; il faut proclamer sans désemparer. Mais pour l'élection des députés et pour l'élection des conseillers généraux, il faut centraliser les résultats. Pour les élections des conseillers généraux, c'est Bureau du chef-lieu de canton, qui centralise tous les résultats des communes et qui proclame le conseiller général élu. Pour l'élection des députés, la proclamati est faite par une Commission de recensement, qui siège la Préfecture et qui est ainsi composée. En vertu du d cret de 1852, la Commission de recensement comprenait trois Conseillers généraux, désignés par le Préfet. Cet règle, était dans l'esprit de la politique du Second Empire; le Préfet choisissait les Conseillers généraux sur lesquels il pouvait compter dans l'intérêt de la politique du gouvernement. La loi de 1913 a modifié ce composition: la Commission de recensement comprend dés mais les trois Conseillers généraux les plus anciens. Mais le plus souvent, les trois conseillers généraux les plus anciens refusent, et alors on passe aux Const lers généraux les plus anciens dans l'ordre de tables et quand il n'y a plus de Conseillers généraux, on pre les Conseillers d'arrondissement et à la fin il faut arriver aux Conseillers de préfecture, la fonction non rémunérée ni très honorifique n'est pas recherche

Cette Commission se réunit le mercredi qui suit le jour de l'élection. Avant la loi de 1913, c'était le jeudi, mais à l'heure actuelle, avec la rapidit des communications, on a trouvé que, laisser dormir les procès-verbaux dans la Préfecture pendant deux jours c'était largement suffisant. La proclamation par la Commission de recensement, c'est le titre du député, sur ce titre que va délibérer la Chambre, lorsqu'elle procédera à la vérification des pouvoirs. La Commissi de recensement est d'ailleurs obligée de proclamer les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix; elle fait un compte un calcul arithmétique, en pourrait pas statuer sur l'éligibilité d'un can didat ou sur les cas de pression ou de corruption.

Comment est organisé le secret du scrutin. L'organisation du décret de 1862. Le décret réglementaire du 2 Février 1852 ne sait qu'une seule règle: le bulletin devait être sur pier blanc et sans signe extérieur. Ce système n'a pas tardé à montrer son insuffisance. L'exigence de l'couleur blanche" n'est pas une garantie, car dans les papiers dits dans le commerce blancs il en est qui s'blanc de craie, d'autres tirent sur le gris ardoise ou le jaune. Les bulletins, blancs peuvent aussi se renaître d'après la qualité du papier: papier glacé, but journal, épais, mince, etc... Les bulletins peuvent aussi se reconnaître par leur dimension sur laquelle le décret de 1852 est muet.

D'autre part, dans le système de 1852, c'était

Maire qui prenait le bulletin à l'électeur et qui le mettait dans l'urne; cette règle prêtait à toutes sortes de fraudes (annulation des bulletins des adversaires par un coup d'ongle, ou l'empreinte d'un doigt graisseux ou nòirci)

La campagne pour la sincérité du vote s'est

heurtée à une étrange résistance du Sénat.

La sincérité du scrutin est assurée en principe, par deux institutions: l'enveloppe et le dispositif d'isolement. Dans toutes les élections, quelles qu'elles soient, le bulletin est mis sous une enveloppe de type uniforme, non gommée et fournie par l'administration et portant le cachet de la Mairie. Tout électeur, qui entre dans la salle du scrutin, doit se présenter devant le Bureau et le Bureau lui remet une enveloppe.

Lorsque l'électeur est ainsi muni de cette enveloppe, il doit aller dans un endroit aménagé dans la salle du vote, afin d'être à l'abri des regards pour mettre son bulletin dans l'enveloppe, l'électeur revient vers le Bureau et jette luimême l'enveloppe dans l'urne Le Maire ne doit plus y toucher. Ces dispositions qui aujourd'hui paraissent élémentaires, et auxquelles les électeurs sont parfaitement habitués, ont donné lieu, lorsqu'on a voulu les introduire en France, à des critiques extravagantes. On a dit que la réforme coûterait cher, que les électeurs ne sauront pas mettre leur bulletin dans l'enveloppe. La verve des orateurs et des journalistes s'est exercée surtout contre le dispositif d'isolement. Certains électeurs s'y étermiseraient et embouteilleraient le scrutin, d'autres y commettraien des incongruités. En réalité le dispositif d'isolement fonctionne à la satisfaction de tous.

Ces règles sont insuffisantes.

L'institution du dispositif d'isolement est excellente, mais à condition qu'on en use. Or, dans les campagnes il arrive qu'on n'en use pas. L'électeur met son bulletin dans l'enveloppe sous les yeux du bureau. C'est une fraude à laquelle il est difficile de remédiar

Ce qui manque encore, c'est la léfinition légale du bulletin, à l'heure actuelle, il ne présente aucune garantie de secret; il a beau être blanc, dépourvu de signe extérieur, il est toujours facile à reconnaître. Marquer un bulletin avec un coup de crayon, avec un trou d'épingle, avec une série de trous d'épingles, tout cela c'est de la fraude primitive, de la fraude primaire; mais il y a des fraudes infiniment plus perfectionnées; c'est notamment le bulletin manuscrit qui permet de reconnaître les écritures.

La Belgique nous donne des exemples parfaits en ce qui concerne le mécanisme du scrutin. D'abord ce

Comment est organisée à
1'heure ac tuelle la
sincérité du
scrutin
I°1'enveloppe.
2°Le dispositif

d'isole-

ment.

L'exemple belge.

intervention de l'autorité judiciaire, bulletin officiel, témoinsetc..

ne sont pas les maires qui président aux opérations électorales (la Maire est souvent le pire des politiciens En Belgique, c'est l'autorité judiciaire qui dirige toutes les opérations et ses délégués reçoivent les bulletins.D'autre part, il y a un bulletin officiel" fourni par l'administration: les noms des candidats sont inscrits les uns après les autres et, à côté de chaque nom, il y a une case noire avec un point blanc. Lorsqu'il entre dans la salle de vote, l'électeur recoit un bulletin officiel, il passe dans l'isoloir et pour voter avec un crayon qui se trouve dans l'isoloir et qui est un crayon officiel, il noircit le petit point blanc qui se trouve au milieu de la case noire. Il est donc impossible de faire des signes, et s'il veut voter pour la liste entière, il n'a qu'à noircir le petit point blanc, qui se trouve au milieu de la case de tête. D'autre part, chaque bulletin porte un numéro. qui est mis par le Président au moment où on vient voter et ce numéro est reproduit dans un coin qui est séparé du reste par un pointillé; avant de voter l'électeur enlève le coin portant le numéro et le remet au Président.Ceci est pour empâcher ce que l'on appelait"le truc du bulletin baladeur". Il s'agissait pour frauder de se procurer un premier et un seul bulletin officiel, ce qui n'est pas impossible, alors les agents de corruption électorale remettai ent un bulletin déjà marqué à l'électeur en lui faisant promettre de rapporter celui que lui aurait remis le président, le dernier bulletin servait à une nouvelle fraude et ainsi de suite. A contraire, avec le système du numéro au coin détachable, c'est bien le bulletin qui a été remis à l'électeur que l'électeur remet.

Une excellente institution belge est celle des témoins: chaque candidat peut désigner un certain nombre de témoins qui suivrent toutes les opérations électora-

les et en assurent la sincérité.

C'est Waldeck-Rousseau, qui a empêché l'introduction en France de cette institution par cette formule: "Vous organisez la bataille autour de l'urne". En réali le témoin organise la sincérité non la bataille.

Section III

Le vote est facilité.

Le vote est facilité.

Comment est-il facilité?

Il faut, en principe, faciliter à l'électeur l'exe cice de son devoir. Toutefois, Sidney Low observe que cet to vérité n'est pas si évidente qu'elle le pourrait pa-Doit-il l'être? raître, l'électeur n'attachant pas d'importance à ce qui se fait sans difficulté.

Le vote est facilité par le choix du lieu et du

Le lieu du vote.

169

L'électeur doit voter au lieu fixé par la loi et ce lieu est rapproché de sa demeure.

En principe, le vote a lieu dans chaque commune, a chef-lieu. Si les électeurs sont nombreux et si les circonstances le demandent, le préfet peut distribuer les électeurs en sections de vote, qui ne sont que des divisions purement matérielles du collège électoral (L. org. 30 Nov. 1875, art. 4).

Le choix du lieu n'est pas indifférent. S'il faut rapprocher l'urne de l'électeur, ce rapprochement a pour inconvément de rendre plus difficile le contrôle des opérations. Les fraudes, rares dans les grandes villes, sont fort à redouter dans les campagnes.

La loi du 22 Décembre 1789 invitait les élec-

teurs à se rendre au chef-lieu de canton.

La loi du 5 février 1817 les forçait à se rendre au chef-lieu du département, cette règle qui est inconcevable dans un régime de suffrage universel était possible alors qu'ilny avait pour tout le pays, que 75.000 électeurs censitaires.

La loi du 29 Juin I820(double vote)fait voter les électeurs à 300 francs à l'arrondissement et les plus imposés jusqu'au quart au chef-lieu du département

La loi du I9 Avril I83I(loi électorale de la monarchie de juillet)fixe le lieu du vote à l'arrondissement; cette règle impose un long déplacement aux électeurs, mais il n'y en a que 300.000.

La constitution du 4 novembre I848(art.30 al.2) réunit les électeurs au chef-lieu de canton:les électeurs doivent faire plusieurs kilomètres;les villages sont vidés de leurs hommes, (facilité de vols), les malades ne peuvent pas voter...

Depuis le décret du 2 février I852 (sauf une interruption du 29 janvier I87I au IO avril de la même an née où le vôte eut lieu au canton) le vote a été porté à la commune.

Le vote est ainsi facilité mais la surveillance en est difficile.

Le vote est facilité, en second lieu, par le jour et l'heure du scrutin. Le vote a lieu un dimanche, de façon à permettre à tout le monde de voter. D'autre part, il faut que les heures soient assez commodes pour que chacun puisse exercer son droit; pratiquement c'est de huit heures du matin à six heures du soir.

Le jour et l'heure du scrutin.

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Écrites et Orales -

### Section IV

### LE VOTE EST FACULTATIF.

Le titulaire du droit de vote peut, à son gré, l'exercer ou ne pas l'exercer; l'idée d'obliger les électeurs à exercer leur droit a été formulée à plusieurs reprises devant l'Assemblée Nationale de I871, et Batbie, dans son rapport du 21 Mars I874, reconnaissait que l'obligation du vote pourrait être imposée sans porter atteinte à aucum principe; mais il concluait nous avons été arrêtés par les difficultés pratiques. Par conséquent, si les constituants de I875 n'ont pas adopté l'obligation, c'est parce qu'ils n'ont su comment l'organiser. Depuis la mise en oeuvre de la constitution de I875, l'obligation a fait l'objet d'une douzaine de propositions.

La question se pose sous trois aspects: I°-Est-il légitime en droit de rendre le vote obligatoire?-2°Est-

ce opportun? et 3°- Est-ce possible

Le point de savoir s'il est légitime en droit de rendre le vote obligatoire a ouvert une controverse, qui a fait couler des flots d'encre et ne présente que peu d'intérêt.

La tradition est de se demander si le vote est un droit ou une fonction. S'il est un droit, le législateur ne pourrait pas le rendre obligatoire, s'il est une fonction le législateur pourrait, au contraire, le rendre obligatoire. Voilà le schéma de la controverse. Elle est est portée sur un mauvais terrain. En effet, même si levote est un droit, on peut le réglementer. C'est un droit conféré dans l'intérêt général:et qui doit être organisé pour le satisfaire. Il y a des droits dont l'exercice est obligatoire; on peut être déchu du droit de faire le service militaire. Mais on est obligé à le faire. Le père de famille a le droit de puissance paternelle, il a aussi des devoirs de puissance paternelle, il a le droit d'être tuteur, il en a aussi l'obligation, etc ... Il y a donc des droits qui sont des devoirs et dont l'exercice est obligatoire. Le vote est à la fois un droit et une fonction.

Ce qui est plus intéressant, c'est de savoir s'il

est opportun de rendre le vote obligatoire.

I'il y a incontestablement une désaffection à l'égard du régime représentatif, le nombre des abstentions est en moyenne de 30%. Il y a des départements qui détiennent le record; le département du Var arrive environt à 41% d'abstentions; la Corse à 44%. Ce qui est remarquable c'est que, en Alsace et en Lorraine, les abstentions ne sont que de 17%, c'est-à-dire la moitié de la moyenne

Est-il
légitime
en droit de
rendre le
vote obligatoire?

Source : BIU Cujas

Est-il opportun

vote obligatoi-

de rendre le

re?

française, par conséquent, il y a dans l'abstention électorale le reflet de la moralité générale et du sentiment du devoir dans une population considérée.

2º-Le vote obligatoire est nécessaire à un gouver nement de majorité. Une majorité prétend imposer sa volor té, parce qu'elle est majorité, mais avec des abstentions massives, comment savoir où est la majorité?Le calcul du nombre des voix totalisées par les députés de l'extrême droite à l'extrême-gauche montre que la Chambre dans sa totalité ne représente pas la majorité du corps électoral(V.infra-répartition proportionnelle)Si donc l'on considère la majorité dans la Chambre, c'est-à-dire en somme l'ensemble des députés qui font la loi, on voit que cette majorité arrive souvent à représenter le quart du corps électoral. Par exemple, si on considère la majorité qui a voté la séparation des Eglises et de l'Etat on voit qu'elle représentait deux millions environ d'électeurs sur dix millions d'électeurs inscrits. Avec les abstentions et avec le systèpe majoritaire, c'est une minorité qui gouverne.

3°-1'obligation du vote est nécessaire à la stabilité et à la suite dans la gestion des affaires publiques. "Gouverner c'est prévoir" Or, les abstentionnistes forment une masse obscure qui, en sortant de leur abstention, reuvent renverser toutes les prévisions.

4º 11 y a, d'autre part, intérêt à mener aux urnes la masse des citoyens qui sont privés de l'aiguillon des passions politiques. Ceux qui votent ce sont les extrêmes, c'est-à-dire ceux qui ont des passions, ceux qui ne votent pas ce sont les indifférents, c'est-à-dire ceux, qui en somme, seraient capables d'émettre les votes les plus sages. L'obligation est, d'autre part, le couronnement de la liberté et de la sincérité du suffrage. Du moment qu'on ne risque rien en votant, du moment que le vote est secret, il n'y a aucune raison de ne pas exercer son droit. L'indifférence politique est un véritable fléau.

52 Enfin, l'obligation du vote est un instrument d l'épuration des listes électorales. Ces listes sont très rarement au courant, en ce sens qu'il y a une quantité d'individus dont on ne sait pas ce qu'ils sont devenus (morts, disparus, inscrits autre part) et qui conti nuent à figurer sur les listes électorales d'une commun Or, c'est parmi ces inscrits qui ne votent jamais que l'on trouve le moyen d'exercer des fraudes, grâce à des distributions irrégulières de cartes électorales.

Les objections Il y a des objections contre l'obligation du contre l'obliga-vote. tion du vote. I' Il peut arriver, dit-on, qu'il n'y ait aucun

candidat, qui soit de nature à sstisfaire les exigences de l'électeur. Il est donc injuste de l'obliger
à voter. Aussi répondons-nous, ne pense-t-on jamais
à obliger un électeur à voter pour un candidat; on l'oblige simplement à aller au scrutin, et là, s'il n'y a
aucun candidat de son choix, il peut mettre un bulletin blanc. Les bulletins blancs ne comptent pas à l'heure actuelle dans le chiffre des bulletins exprimés;
mais il y aurait là une réforme très facile à réaliser

2-la seconde objection est celle qui fut formulée autrefois par Francisque Sareey, critique littéraire, dit de bon sens . Il disait: Si vous obligez des hommes paisibles à se déranger pour aller voter, pour se venger, ils émettront un vote révolutionnaire .. Cette objection perd de sa valeur avec toutes les facilités données au vote.

Est-il possible, en fait, de rendre le vote obligatoire? La troisième question sur l'obligation du vote est celle de savoir s'il est possible, en fait, de rendre le vote obligatoire. On dit que ou bien les sanctions serent très légères et alors elles n'auront pas d'effet, ou bien elles seront très sévères et, par leur sévérité même, elles seront injustes. A teutes les objections dans cet ordre d'idées, il faut répondre par l'expérience de plusieurs peuples, no tamment de la Belgique, et dela Tchécoslevaquie.

Jusqu'à 1893, il t avait en Belgique, un électorat censitaire; pour être électeur, il fallait payer un impot de deux florins. En 1893, fut introduit l'universalité du suffrage tempérée par sa pluralité (V. infra) Or, sous le suffrage restreint, les candidats avaient donné de mauvaises habitudes aux électeurs, en pratique, ils les nourrissaient, les couchaient, leur offraient mêmedes distractions pour les pousser à voter. Avec le suffrage universel, de pareilles moeurs eussent été ruineuses. Les Chambres ont tourné la difficulté en rendant le vote obligatoire. Or, l'efficacité des mesures prises ressort des résultats: 5% d'abstentions au lieu de 30% en France.

Les sanctions du vote obligatoire.

Quelles sont ces sanctions? La première fois c'est une réprimande, administrée par le Juge de Paix, et que l'abstentionniste est obligé d'aller recevoir en personne. A la seconde abstention, il y a d'abord l'affichage à la porte de la Maison commune et ensuite une légère amende de trois francs or. La troisième fois, c'est la privation du droit de vote.

En dépit de plaisanteries trop faciles et que l'on devine, cette sanction est bien loin d'être inefficace. Qui est indifférent à exercer son droit, sera désagréablement puni d'en être déchu, d'être exclu de la cité politique et de se voir à tous moments dans les actes de la vie civile, gêné par cette déchéance

et cette exclusion. D'ailleurs, en Belgique, on ajoute à cette privation du droit de vote une incapacité civique générale, pour tout emploi ou distinction, de l'Etat

de la province, ou de la commune.

La nouvelle Constitution Tchéco-Slovaque a également établi le vote obligatoire. Le suffrage universel y était tout à fait nouveau, puisque les femmes votaient pour la première fois; cependant la proportion des abstentions n'a été que de IO% à la Chambre des députés, et de 9% au Sénat.

Section V

Le vote
est
personnel.
Le droit
de vote
est exercé
par la
personne
elle-même.

Chaque électeur doit voter lui-même. Il n'a pas d'autre moyen d'exercer son droit que de se transporter en personne dans un bureau de vote et de mettre lui-même le bulletin dans l'urne.

Cette règle prive pratiquement du vote ceux qui ne peuvent être matériellement présents au scrutin, ce sont les malades mais surtout ceux que leur profession tient loin de l'urne; ce sont, par exemple, les ouvriers saisonniers qui vont chercher le travail agricole au moment où il s'impose (ramassage des betteraves dans le Nord, vendanges dans le Midi, etc)

Ce sont les voyageurs de commerce, les emplo. : yés de chemins de fer, les marins de la Marine marchande etc... C'est à la situation de tous ces individus empêchés de voter que répond l'idée du vote par correspondance. On demande que les individus qui ne peuvent pas se trouver au lieu du scrutin le jour du vote puissent envoyer leur suffrage. Le principe est ju ste et la difficulté ne porte que sur l'organisation pratique. Mais alors qu'aujourd'hui on envoie par la poste des sommes considérables, on ne peut pas croire qu'il soit impossible d'organiser pratiquement le vote par correspondance. Il suffit qu'il y ait une enveloppe dans laquelle on mette I'-sa carte électorale,2°-une autre enveloppe dans laquelle on mettra son suffrage, que, par pli recommandé et cacheté ce suffrage soit envoyé au lieu du vote où il sera ouvert au moment du scrutin.

L'obligation du vote est préconisée par les par tis de centre et de droite; le vote par correspondance est préconisé par les parties de gauche. C'est que l'obligation tend à faire sortir les modérés de l'abstention tandis que le vote par correspondance assure le scrutin à des travailleurs ambulants que les partis d'extrême-gauche considèrent comme leur appartenant. (Rapports à la Chambre par Joseph Barthélemy: vote obligatoire, 7 Juillet 1922-par correspondance: 18 mars 1924)

Le vote par correspondance.

174

Section VI Le vote est égal

Me vote est égal.

Le vote plural.

Les voix sont comptées et non pesées.

Le vote est égal. Un homme, une voix Chaque individu investi du droit de vote a une voix et une seule voix. Par conséquent, le père de famille n'a pas plus de voix que le célibataire, le savant pas plus que l'ignorant, l'homme riche pas plus que le pauvre, le patron pas plus que l'ouvrier, etc...

Au système de l'égalité du vote, s'ompose le vote plural. Le vote plural a existé en Belgique de 1893 à la fin de la guerre. Il était organisé de la façon suivante: D'abord, il y avait la voix"de l'homme", chaque électeur quel qu'il soit avait une voix. Puis, il y avait des voix supplémentaires. C'était d'abord la voix du"père de famille"; tout homme marié ou veuf avec enfants avait une voix supplémentaire. C'était en second bieu la "voix du propriétaire"; tout homme propriétaire d'une maison, d'un immeuble, ou propriétaire d'un car net de Caisse d'Epargne d'une certaine importance (20000 avait une voix supplémentaire. Le proisième titre à voix supplémentaire était le titre d'intellectuel". Les citoyens porteurs de diplômes avaient deux voix supplémentaires. Dans ces conditions, il y avait possibilité théorique de quatre voix supplémentaires; la voix du père de famille, la voix du propriétaire, les deux voix de l'intellectuel, plus la voix de l'homme, mais la loi fixait un maximum de trois suffrages.

Ce système ne produisait pas en Belgique des inconvénients notables et il ne donnait pas non plus des résultats extrêmement avantageux. En effet, en Belgique avec le système perfectionné des habitations à bon marché les ouvriers peuvent arriver très facilement à être propriétaires de leur maison avec jardin et d'autrepart, la famille y est en honneur. Par conséquent, ceux qui arri vaient à avoir trois suffrages n'étaient pas précisément les plus cultivés et les plus éminents des électeurs. Dans les bassins houillers et les centres verriers, la plupart des ouvriers avaient les trois suffrages, il é était assez remarquable que des socialistes comme M. Anseele, comme M. Vandervelde étaient élus par l'es circonscriptions où dominaient les électeurs à trois voix. Au contraire, les conservateurs comme M. Bernaert étaient élus dans les circonscriptions où dominaient les électeurs à une voix. Par conséquent, le suffrage à trois voix était très loin d'être un suffrage réactionnaire. Mais le principe de l'égalité du suffrage est un principe tellement fort qu'il a fini par emporter le système du vote pluraldans la révision constitutionnelle(V.

Joseph Barthélemy, l'organisation du suffrage et l'expérience belge).

Le vote familial.

En France, il y a un mouvement assez sérieux en faveur de l'organisation du vote familial. On veut donner au père de famille des voix supplémentaires, à raison non seulement de ses responsabilités accrues, mais aussi comme représentant de la cellule familiale. Cette question a été portée notamment le 3 Avril 1919 à la Chambre des Députés par M. Roulleaux-Dugage et 75 députés."Les membres de la Chambre des Députés, disait cet amendement, sont élus par tous les Français sans distinction de sexe, ni d'âge, qui ne se trouvent dans aucundes cas d'incapacité prévus par la loi. Le droit électoral des mineurs non émancipés est exercé par leur père et à défaut par leur mère, ou par leur tuteur ou tutrice", M.Roulleaux-Dugage faisait remarquer que sur 38 millions de français, qu'il y avait alors (avant le retour de l'Alsace Lorraine) onze millions seulement sont électeurs, sur ces onze millions il y a sept millions de céli bataires ou de pères de un ou deux enfants: Il y a quatre millions de pères de plus de trois enfants. Par consé quent, ce sont les célibataires et les pères des familles très peu nombreuses qui l'emportent. Il y aurait là une situation extrêmement injuste, les pères de famille sont ceux qui supportent desresponsabilités et d'autre part ce sont ceux qui sont le plus intéressés à la bonne gestion des affaires publiques, à l'avenir du pays, etc... Mais ce projet fut disjoint par 302 voix contre I87.

L'idée du vote familial est sympathique; il faut encourager la famille, aider effectivement les familles nombreuses etc. Cependant au point de vue pratique, l'idée n'est pas sans inconvénient. A l'heure présente dans l'incertitude des fondements politiques et sociaux, il y a une grande force conservatrice; c'est celle du suffrage universel égal. Si l'on sort de cette idée que chaque homme doit avoir une voix, on s'engage dans un chemin qui conduit on ne sait où, et notamment au bolchevisme, qui réserve le suffrage à qui le mérite.

#### Section VII

Le vote est individuel, sans représentation des intérêts.

Le vote est individuel.

La représentation Le vote est individuel; chaque électeur exerceson droit comme individu et non pas comme appartenant à un groupe. C'est le principe de la Révolution.

Au principe du vote individuel, s'oppose l'idée syndicaliste où l'idée voisine de représentation des

des intérêts. intérêts. On demande que l'individu ne vote pas comme un grain de poussière inorganique, et qu'il vote dans un cadre organisé, dans la classe de l'activité sociale à laquelle il appartient. Ces idées sont sédui santes et dangereuses

La moitié environ de la population française est représentée par les travailleurs des champs (propriétaires, fermiers, ouvriers, métayers). Si on organise le système de la représentation des intérêts. on auraune Chambre, comme cela a existé à certains moments dans des pays de l'Europe orientale, qui comprendra une majorité d'agriculteurs à peine lettrés. Dans un grand pays comme la France, la Chambre ne peut s'hypnotiser perpétuellement sur les intérêts de l'agriculture:elle a notamment à gérer les grands intérêts du pays. D'autre part, les intellectuels sont en nombre minime. Encore à l'heure présente le corps électoral français a la sagesse de choisir pour le représenter dans les assemblées parlementaires des intellectuels. mais si on organise la représentation des intérêts, cha que catégorie sociale prendra pour la représenter un des membres de cette catégorie sociale. Ce seront naturellement les travailleurs manuels, qui aurent la majorité et les intellectuels représenterent un tout petit secteur dans la Chambre. Certains partisans du "système répliquent qu'il n'y a qu'à augmenter la représentation des intellectuels. Or, c'est impossible s'il y a cinq patrons et dix mille ouvriers, il est impossible que la loi attribue deux députés aux patrons et deux aux ouvriers. Au contraire, avec le suffrage universel, la masse peut choisir ses représentants en dehors de sa catégorie, et c'est ce qu'elle fait. La représentation des intérêts, c'est la mort de"l'intelligence".

Une autre erreur des partisans de la représentation des intérêts est de croire qu'une Chambre serait meilleure parce qu'elle représenterait ceuxqui ont le mieux réussi dans une catégorie de profession. Une Chambre comprenant le meilleur épicier, le meilleur fabricant de conserves, le meilleur éleveur de volailles le plus savant spécialiste en écritures cunéiformes et ne serait pas spécialement qualifiée pour trancher les problèmes qui réclament avant tout la spécialité

d'homme d'Etat.

Le rôle d'une assemblée parlementaire c'est de dégager l'intérêt général du pays:or, les représentants des intérêts particuliers sont par nature intransigeants.

Les intérêts particuliers sont contradictoires, et c'est une erreur de croire que l'intérêt général du pays est la somme des intérêts particuliers. L'intérêt des départements viticoles, c'est de vendre leur vin le plus cher possible, l'intérêt des consommateurs est de le payer le meilleur marché possible. En outre, l'intérêt de ceux qui fabriquent la soie est d'interdire l'entrée de la soie venant de Chine. L'intérêt des tisseurs de soie de Lyon est, au contraire, de permettre l'entrée de la matière première. Mais l'intérêt de ces tisseurs de soie est d'interdire l'entrée de la matière tissée. Les planteurs de hetteraves repoussent les sucres étrangers, que les consommateurs réclament.

La satisfaction des intérêts particuliers compor-

te le sacrifice de l'intérêt général.

Il y a moins d'inconvénients à organiser la représentation des intérêts dans des assemblées consultatives. Mais c'est une entreprise hérissée de difficultés. D'une part il est bien difficile de peser les intérêts pour leur donner une représentation adéquate; si on
donne un représentant aux parfums, il faudrait en donner
des milliers à l'agriculture. D'autre part, le représentant d's parfums n'a aucune qualité pour statuer sur les
fers, les mélasses, ou le guano... La représentation des
intérêts a été tentée au Conseil national économique.
C'est une voie de garage où l'on aiguille les questions
qui n'intéressent personne (le calendrier) ou dont on veut
se débarrasser (V. Joseph-Barthélemy, la crise de la démocratie représentative, la réforme de l'Etat, 1961).

La solution de la crise de l'Etat est une représentation composée d'intelligence, de bon sens et de désinteressement. Ce n'est pas facile.

### Section VIII

Le scrutin, pour la Chambre, est uninopinal

Le scrutin pour la Chambre des Députés est uninominal. Il est également uninominal pour les Conseillers municipaux de Paris, pour les Conseillers généraux des départements et pour les Conseillers d'arrondissement (à moins qu'un canton n'élise deux représentants). Il est plurinominal ou de liste:

I°-pour les Conseillers municipaux de provinces.
2°-En principe pour les élections au Sénat. Il y a des circonscriptions qui n'élisent qu'un seul Sénateur (chacun des trois départements de l'Algérie, la Guadeloupe, la Réunion, l'Inde Française, la Martinique et le territoire de Belfort). Le scrutin est alors par la force des choses uninominal, mais chaque fois qu'un département élit plusieurs sénateurs, ils sont élus par liste.

La loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des dé-

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3

Répétitions Écrites et Orales

Scrutin uninominal

ou scrutin

de liste.

bre, depuis 1875 alternance des deux modes de scrutin.

Définitions.

putés établit le scrutin uninominal. La loi du 16 Juin 1885 le remplace par le scrutin de liste. La loi du 13fé vrier 1889 rétablit le scrutin uninominal. La loi du 12 juillet 1919 installe le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. La loi du 21 Juillet 1927 revient au scrutin uninominal. Par conséquent, depuis 1875 il y a une sorte d'alternance du scrutin uninominal avec le scrutin de liste.

L'ifiéal théorique serait que la France formât un collège unique pour l'élection de tous les Députés de cette façon les députés représenteraient la France tout entière. Mais on comprend combien il est difficile de faire voter à la fois pour 612 députés, Dans l'Italie fascite, chaque électeur a été appelé à approuver une liste intangible de 400 candidats, mais dans le cours normal des évènements, la nomination de la Chambre, entière pour la totalité des électeurs apparaît comme une impossibilité.

Le pays ne peut pas être une circonscription. Il faut le découper. Si on le découpe en petites circonscriptions dont chacune élit un député, on a alors le scrutin uninominal) ou bien le pays sera-t-il divisé en circonscriptions plus étendues, dont chacune nommera plusieurs députés, chaque électeur pouvant porter sur son bulletin autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription? (On a dans ce cas le scrutin de liste parce que chaque électeur vote pour une liste de candidats).

La seconde Commission, des Trente, appuyée par Gar betta, préconisait le scrutin de liste, mais Dufaure, au nom du gouvernement, et Buffet le combattirent. Sous l'influence de ces conservateurs, la loi du 30 novembre 1875 établit le scrutin uninominal. Il est donc bien inexact de prétendre que le scrutin uninominal est républicain. Il est apparu avec la loi du double vote. a été une des bases de l'Empire, et ce sont les conserva teurs qui l'ont mis dans notre constitution. En I88I. M. Agénor Bardoux déposa une proposition tendant à établir le scrutin de liste, Gambetta, qui était alors le président de la Chambre des Députés, montre l'importance qu'il attachait au scrutin de liste en abandonnant le fauteuil présidentiel pour le soutenir à la tribune. Le scrutin de liste fut alors voté par la Chambre, et rejeté par le Sénat. Devenu Chef du Gouvernement, dans le "grand Ministère", Gambetta déposé une proposition tendant à faire du scrutin de liste un principe constitutionnel, mais cette proposition fut repoussée. Ce n'est qu'après la mort de Gambetta que la loi du Iéjuir 1885 établit le scrutin de liste, mais son fonctionnement donna aux républicains une très vive alerte,

aux élections d'octobre suivant. Au premier tour de soru tin les conservateurs triomphérent (176 conserva teurs contre II7 républicains) et au scrutin de ballotage les républicains ne l'emportèrent qu'à très peu de voix. Aussi la droite d'alors était toute différente de ce qu'est la droite d'aujourd'hui. Aujourd'hui, il n'y a plus à la Chambre, qu'une infime minorité de personnages qui s'affirment royalistes ou bonapartistes. Au contraire, en 1885, l'Union Conservatrice était composée des représentants directs du Comte de Paris et des représentants directs de la famille Bonaparte: l'Union Conservatrice était l'Union des Bonapartistes et des Royalistes. Par conséquent, c'était le régime lui-même qui se sentait menacé. Au second tour de scrutin, les Républi. cains s'uni ssent et il n'y a plus que 25 conservateurs qui sont élus. Finalement, il y eut dans cette Chambre 383 Républicains et 207 Conservateurs, parce qu'ensuite la majorité républicaine s'est accrue par un système d'invalidation systématique. Alors, comme il est naturel, un certain nombre de Républicains rendirent le scrutin de liste responsable de cette quasi-déroute. D'autre part, le boulangisme était menaçant. Aux environs de 1889, la République a subi une crise assez grave, elle fut menacée par le général Boulanger. C'était un personnage dont on a peine à comprendre le rôle tant il paraissait peu à la hauteur des circonstances; mais il y a eu dans le pays une crise de dégoût, de n'importe quoiisme, de n'importe quiisme.

Quoiqu'il en soit, il fit peur.

Loi du 13 février I889. Scrutin uninominal.

nominal, nausée du ballottage. méfiance à l'éde liste, désir de ces sentiments est née le loi du I2 juillet 1919.

Le scrutin de liste paraît favorable aux grands courants d'idées que ces courants scient bons ou qu'ils soient mauvais, alors les Républicains se disent que si ils laissent le scrutin de liste il va y avoir dans chaque département une liste boulangiste élue et la République sera perdue. C'est dans ces conditions qu'est votée la loi du I3 Février I889, qui rétablit le sorutin uninominal. Le scrutin de liste n'a donc fonctionné qu'une seule fois aux élections d'Octobre 1885 Mais on a le dégoût du scrutin d'arrondissement; on lui reproche sa campagne un peu basse, l'asservissement du du député à l'électeur, la correspondance quotidienne, les

Dégoût de l'uni-commissions, les démarches, l'influence de l'argent; l'influence du gouvernement Bref, on a le dégoût de l'uninominal, mais on ne veut pas du scrutin de liste, parce que c'est un scrutin d'écrasement, qu'on l'avait vu de gard du scrutin de près en 1885 puisque là République avait failli être emportée. Enfin on ne veut plus du ballottage du second de se perpétuer, tour de scrutin qui, suivant une expression portée à la tribune donnait la nausée. Alors on cherche un système qui assure des résultats au premier tour de scrutin. Enfin suivant une tendance aussi ancienne que les assemblées la majorité voulait se perpétuer.

Toutes ces variations se sont produites en réalité, pour des motifs politiques et de majorité électorale. Lorsque, en 1885, les républicains ont établi le scrutin de liste, c'est parce qu'ils le considéraient comme un scrutin massif, comme un instrument d'écra sement des minorités. La république paraissait acceptée par le pays et ils croyaient arriver à la Chambre avec une majorité écrasante. En fait, aux élections en 1885, le conservateurs royalistes et bonapartistes furent sur le point de l'emporter. Aussitôt les républicains après cette seule expérience, abandonnent le scrutin de liste. En 1919, les membres de la Chambre élue en 1914, voient dans la représentation proportionnelle un moyen de stabilité. Ils croient qu'avec la formation des gauches, qui existait depuis le Ministère Combes, la représentation proportionnelle avec la prime à la majorité absolue et à la majorité relative donnera une majorité considérable au parti dominant. Or, les élections de 1919 balaient le plus grand nombre des députés sortant. Alors en 1927, les membres du cartel des gauches, qui ont triomphé en 1924 reviennent au scrutin uninominal; parce qu'avec le scrutin uninominal dans chaque circonscription ils pensent qu'il suffira aux radicaux et aux socialistes de s'entendre pour emporter la majorité, calcul encore déjoué par les évènements.

Etude théorique des deux modes du scrutin.

Scrutin de liste et scrutin uninominal.

Du moment qu'il est impossible d'imaginer que chacun des douze millions d'électeurs français soit appelé à voter pour les 612 sièges de la Chambre, il faut que la France soit partagée en circonscriptions. La circonscription c'est la partie du territoire français, qui élit un ou plusieurs membres de la Chambre des députés.

Lorsqu'on a posé le principe de la circonscription, se pose la question de savoir si l'on fera une circonscription, élisant un député ou une circonscription plus vaste élisant plusieurs députés. Si on se décode pour la première solution, on a le scrutin de liste; lorsque l'on a le scrutin de liste, la circonscription qui élit un ensemble de députés, c'est le département, Lorsqu'au contraire, on a le scrutin uninominal, les élections se font par arrondissement, c'est-à-dire qu'un arrondissement administratif élit, en principe, un député, 6'est pourquoi on dit scrutin de liste ou scrutin d'arrondissement, mais l'expression de scrutin uninominal est préférable à celle de scrutin d'arrondissement. parce que d'une part on a fondu les arrondissements par la réforme administrative, et parce que d'autre part. lorsque les arrondissements sont très peuplés, on divise ces arrondissements en circonscriptions qui élisent chacune un Député.

Le scrutin de liste et le scrutin uninomenal au point de vue de l'égalité du droit de suffrage.

au point de vue de la sincérité de l'élection.

Au point de vue du rôle du gouvernement.

Au point de vue du caractère On a longtemps hésité entre le scrutin de liste et le scrutin uninominal. La question se pose d'abord au point de vue de l'égalité du droit du suffrage. Voilà, dit-on, un électeur qui est dans un département qui élit IO députés, au contraire, en voilà un autre qui habite un département qui élit 3 députés; il y en a donc un qui vote pour IO, l'autre qui vote pour 3, ce n'est pas juste. Ce raisonnement a été porté à plusieurs reprises à la Tribune de la Chambre. Son absurdité apparaît au premier abord lorsque l'on est un million pour élire IO dé putés, on n'est pas plus favorisé que lorsqu'on est cent mille pour en élire un.

L'argumentation est plus sérieuse au point de vue de la sincérité de l'élection. On dit que le serutin de liste supprime le choix de l'électeur. Il y a un comité qui dresse la liste. Il y a même peut-être dans la capitale, un comitécentral, qui dresse des listes pour tous les départements, et l'électeur est obligé de voter pour cette liste. M. Victor de Broglie dans ses "Vues sur le gouvernement de la France"disait que le scrutin de liste est un guet-apens, un mensonge effronté. C'était également l'opinion de V. Emile Olivier. ( qui doit nous rendre sceptique sur ces prétendus vices du scrutin de liste c'est que ses partisans formulent avec autant d'apparence de raison, les mêmes reproches contre le scrutin uninominal. M. Aristide Briand dans son discours de Périgueux où il lança contre le scrutin uninominal la fameuse métaphore des mares stagnant lui reproche aussi d'organiser la tyrannie des comités et des sous-comités,

Au point de vue du rôle du gouvernement dans l'élection, le scrutin uninominal favoriserait la pression gouvernementale. L'action du Préfet, du Sous-Préfet, s'exerce mieux dans le petit cadre de l'arrondissement que dans le cadre plus large du département. Le Prince Louis-Napoléon-Bonaparte, qui s'y connaissait en matière de pression électorale fit du scrutin uninominal une des cinq bases de la constitution du I4 Janvier I852. Dans sa proclamation du 2 Décembre I851, il y avait ces mots: "Sans scrutin de liste, qui fausse l'élection". Par conséquent, si au cours du Second Empire, on avait voulu abandonner le scrutin uninominal pour aller auscrutin de liste, il aurait fal-lu la procédure du plébiscite.

Le scrutin uninominal était une base du Second Empire, On a voulu le présenter comme une des bases de la République.

Au point de vue du caractère de l'élection de l'arrendissement, dit-on, organise la lutté des personnes, tandis que dans le scrutin de liste il y a un

de l'élection.

combat d'idées. Les scrutins de listes favorisent les grands courants, les grands mouvements de l'opinion: "Le scrutin de liste est le scrutin des grands courants.celui qui permet à l'opinion publique de se ressaisir et de se manifester, celui qui a permis au parti républicain sous l'Assemblée Mationale de compter et de conqué. rir peu à peu le pays" (Discours de M. Millerand 1889)

Cette idée que le scrutin de liste est une lutte de pri mipes, tandis que le scrutin uninominal serait une bataille de personnes, a été surtout développée par Gambetta.Le scrutin uninominal ou petit scrutin.disaitil.c'est le miroir brisé, où la France à peine à reconnaître son image", o'est un scrutin de gladiateurs avait

dit postérieurement M. Herriot.

Au point de vue de l'Indépendance des élus.

On a dit du scrutin d'arrondissement, qu'il impose aux élus une servitude à l'égard des électeurs. le dé. puté d'arrondissement ne peut pas assister aux commissions, parce qu'il en fait, etc... Mais alors l'inconvé. nient opposé du scrutin de liste, c'est qu'il ne tient pas assez compte de la valeur morale et de la capacité intellectuelle des individus, qui figurent sur une liste?On vote pour la liste sans se préoccuper des personnes qui la composent. Il y a la "tête de liste" et les "candidats remorques" à la queue. Aux élections de 1919, dans le Nord fut élu un candidat qui se trouvait en prison préventive et il fut condamné avant la réunion de la Chambre. Les électeurs ne l'avaient jamais vu.

Un argument que l'on entend très souvent reprodes intérets de duire c'est que le scrutin d'arrondissement a sauvé la République, qu'il est par conséquent plus républicain que l'autre. Ce sont des affirmations absolument contredites, par les faits, puisque le scrutin uninominal a été une des bases du régime impérial. En réalité, le parti ra dical considère qu'il a intérêt du scrutin uninominal et c'est pour ce motif qu'il le qualifie de républicain

Le scrutin de liste est un faisceau de scrutins d'arrondissement; lorsque des candidats se groupent ou lorsqu'un Comité dresse une liste de candidats pour le scrutin départemental, la première préoccupation c'est d'avoir un candidat représentant chaque arrondissement. Il en résulte que le scrutin de liste est un groupement de scrutins d'arrondissement. On dit que le scrutin d'arrondissement est un scrutin de clocher, qu'il abaisse le niveau de la campagne électorale; puis que le scrutin de liste n'est qu'un groupement de scrutins d'arrondissement. C'est un scrutin de cathédrale, Il a tous les inconvénients du scrutin uninominal, plus les siens propres. Ils se résument dans cette proposition: il est un scrutin d'écrasement. Avec le scrutin uninominal on peut arriver empiriquement à une représon-

ration des partis; un parti en minorité dans l'ensem -

Au point de vus la République.

Conclusion: les deux modes de scrutin sont sensiblement équivalent s. Le meilleur est est le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

ble du pays peut trouver une majorité de liste, les partis en minorité n'ont à peu près aucune chance d'être représentés. En I884, les catholiques belges, avec 27.930 voix, obtiennent 50 sièges. Les libéraux avec 22.II7 voix, soit 5.000 voix de moins, en obtiennent 2.En I885, dans le Morbihan, la liste conservatrice de 8 membres fut tout entière élue avec 482.068 auffrages, alors que la liste républicaine avec 274.282 suffrages n'eut aucun député. Le Sénat de la Confédération australienne comprend trois membres pour chacun des Etats particuliers, compesant la confédération comme ils sont élus au scrutin de liste, il est arrivé que cette assemblée ne comprenne pas d'opposition.

La conclusion, c'est qu'il n'y a qu'un moyen d'organiser la représentation véritable et équitable du pays: c'est la représentation proportionnelle.

### Section IV

Le vote a lieu à la majorité.

Il y a toujours lieu à l'élection. Le vote a lieu à la majorité

Cette formule indique d'abord qu'il n'y a paspour le moment-en France, de représentation proportionnelle (V. section suivante). Mais elle comporte aussi des

règles importantes.

I'-il y a toujours lieu à l'élection, même s'il n'y a qu'un seul candidat, il faut que les électeurs se rendent au Bureau et mettent dans l'urne un certain nombre de bulletins au nom du candidat unique. Il a même été jugé que si dans une circonscription où il n'y a qu'un seul candidat, un Maire néglige d'ouvrir, le scrutin, sous prétexte que cela ne vaut pas la peine du mement qu'il n'y a pas lutte, le candidat élu peut intenter un procès en dommages-intérêts à ce Maire, se fondant sur ce fait qu'il n'a pas eu le nombre de voix sur lequel il pouvait compter, puisque le scrutin n'a pas été cuvert.

Il en était différemment, en Espagne, avant le régime Riveriste. En 1910, 120 Députés furent ainsi é-lus sans scrutin. Aux élections de 1919, il y eut 74 Députés espagnols élus sans que le scrutin ait été ouvert. La même règle existe en Angleterre. En Angleterre, il y a ce que l'on appelle la nomination des candidats. Tout citéyen, qui veut se présenter aux élections pour la Chambre des Communes doit déposer une déclaration appuyée par 10 électeurs et une caution de 3.750 frs-or, c'est à dire en gros 16.000 f s, si le candidat qui a ainsi déclaré sa candidature n'obtient pas le huitième des votes exprimés, il doit renoncer à se faire ren ourser, cette somme, il ne doit pas y avoir de candidature posée à la légère. Lorsque la date fixée pour cette dé

Il faut pour être élu obtenir une proportion déterminée de voix. claration de candidature, est passée et que dans une circonscription il n'y a qu'un seul candidat, le scrutin n'est pas ouvert et le lendemain du jour de cette "nomination" les candidats qui n'ont pas de concurrents sont proclamés membres de la Chambre des Communes. En 1924, 69 candidats sont ainsi entrés aux Communes sans élection.

2° il faut pour être élu obtenir un certain nombre de voix. Cette règle entraîne une grande diversité de solutions, suivant les élections.

La première règle et qui s'applique à toutes les élections sans exception èst celle-ci: au premier tourde scrutin, pour être proclamé élu, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. Cette règle universelle et absolue, s'applique pour le Président de la République, pour les Sénateurs, pour les Députés, pour les Conseillers généraux, pour les Conseillers d'arrondissement, pour les Conseillers Municipaux, pour les Maires, pour les Adjoints.

La majoraté absolue, c'est plus de la moitié des suffrages exprimés. On dit en général la moitié plus un des suffrages exprimés; mais cette expression est inexacte. Avec I7 suffrages exprimés; pour être proclamé élu, il suffit d'avoir 9 suffrages. Or, la moitié de I7 c'est 8 I/2, par conséquent, ce n'est pas la moitié plus un qui est nécessaire, c'est plus de la moitié.

La majorité nécessaire pour être élu s'en tend des suffrages exprimés. Dans toutes les élections
on compte: I°-les électeurs inscrits qui peuvent voter;
2°-les votants, c'est-à-dire ceux qui viennent déposer
un bulletin dans l'urne; 3°-les suffrages exprimés. Les
bulletins blancs ou les bulletins au nom d'un candidat
qui n'avait pas le droit de poser sa candidature, ne
comptent pas Supposons IO votants, il y a 4 bulletins
blancs ou nuls, il n'y a donc plus que 6 suffrages exprimés. La majorité absolue au premier tour de scrutin
c'est 4; c'est la majorité absolue des suffrages
exprimés, mais ce n'est pas la majorité absolue des votants.

3°-il faut que cette majorité absolue représente, pour la Chambre des Députés, le quart au moins des électeurs inscrits. Il n'est pas admissible qu'on puisse entrer à la Chambre avec un nombre dérisoire de suffrages.

Si ces trois conditions ne sont pas réunis au premier tour. Il y a lieu de procéder à d'autres épreuves c'est ce que l'on appelle le ballottage".

L'idée d'un second tour de scrutin n'est pas admise en Angleterre; chez nos voisins, au premier tour de scrutin, le candidat qui a plus de voix que chacun de ses concurrents pris isolément est immédiatement proclamé élu. Si sur trois candidats, l'un obtient 40 voix et si

Le ballottage. Le principe du bellottage, Critique du

ballottage.

chacum de ses concurrents en obtient 30:celui qui a obtenu 40 voix est député. Il en résulte naturellemet: I°Il y a en Angleterre des majorités parlementaires qui ne correspondent pas à la majorité du pays; et 2°les élections ne correspondent pas à l'état des électeurs dans le pays. L'Angleterre connaît des Chambres"triangulaires "divisées en trois partis dont aucum n'a la majorité. En 1931 le parti travailliste gouverne sans majorité dans le pays ni dans le Parlement.

Si les Anglais restent fidèles à ce système c'est en vertu de la tradition, et aussi parce que l'expérience française du ballottage n'est pas faite

pour encourager à adopter cette institution.

Dans les conditions où nous le voyons actuellement fonctionner, le ballottage est une invention de Napoléon III, dans la période dictatoriale qui suivit le Coup d'Etat du 2 Décembre 1851.

Jamais en effet, avant le décret du 2 Février 1852, sous le régime du suffrage universel direct, le législateur avait exigé la majorité absolue pour être

proclamé député au premier tour.

Sans doute, de I8I4 à I848, le ballottage existait, mais il n'y avait qu'une poignée infime d'électeurs, tous réunis au même endroit (la loi de I8I7 prévoyait même trois tours de scrutin). On n'avait pas pensé que l'exigence de la majorité absolue pût être imposée à la masse des électeurs votant directement.

La Constituante de I848 fut une grande assemblée: Lamennais, Lacordaire, Victor-Hugo, Lamartine, Arago, Tocqueville, Thiers, s'y coudoyèrent. Elle aurait été élue au premier tour, avec la seule exigence de deux mille suffrages dans tout le département. La Législative de I849 fut également élue au premier tour avec la seule exigence du huitième des voix dans le département.

Si Napoléon III a inscrit le ballottage dans le décret loi du 2 Février 1852, c'est avec l'intention d'en faire un instrument de domination du suffrage uni-

versel. La date parle d'elle-même.

C'est du dégoût universel inspiré par le ballottage qu'est née la loi de I9I9, instituant le scru tin de liste avec proportionnelle. Ce que recherchaient les auteurs de cette loi, c'est le résultat au premier tour.

La tare du ballottage c'est le marchandage qui l'accompagne. Le marchandage est à plusieurs degrés. Au degré le plus infâme, la basse tractation se schématise par la proposition: "je me retire, mais remboursez-moi mes frais". - Montons d'un degré: le candidat pour se retirer. demande une compensation ruban, place, etc... Mon-

"Les Cours de Droit"

Rénétitions Écrites et Orales

tons jusqu'au sommet qui n'est pas encore bien haut: des intrigues sont formées entre les partis d'où résulte un obscurcissement de la consultation.

La loi de 1927 a reconnu la malfaisance du ballottage, Sur l'initiative du Gouvernement, il n'a pas été supprimé, mais enfermé dans le délai de huit jours.

L'Angleterre n'a jamais connu le ballotage.Elle

n'est pas plus mal gouvernée que la France.

Voici maintenant comment se pose la question au point de vue politique. Les partis modérés essaient de défendre les élections au premier tour, tandis que les partis de gauche sont partisans du scrutin de ballottage. A bien des premiers tours, le candidat modéré arrive en tête, par conséquent, s'il y avait eu élection au premier tour de scrutin il y aurait eu à la Chambre de 1928 une majorité écrasante de modérés, mais au second tour de scrutin, les radicaux et les socialistes font le cartel, au besoin avec les communistes et le modéré est battu. Telle est la position réelle et pratique du problème.

Pour la Chambre des députés, la loi du I2 Juillet 1927, qui contient la réglementation actuelle du scrutin, décide que le scrutin de ballottage a lieu huit jours après le premier tour. Avant 1927 avec la loi de 1919 qui organisait la représentation proportionnelle, il n'y avait pas de ballottage, mais avec la loi de 1889, sur le scrutin uninominal, quinze jours devaient s'écouler entre le premier et le second tour de scrutin. La loi du I2 Juillet 1927 a réduit ce délai à huit jours dans la pensée de réduire le domaine des marchandages.

Au second tour de scrutin l'élection a lieu à la majorité relative ou pluralité:le candidat qui a obtenu plus de voix que l'un quelconque de ses concurrents est proclamé Député. Sur IO électeurs, celui qui a obtenu 4 voix, alors que les autres n'en ont obtenu que 3 chacun est proclamé député. La majorité relative est donc le fait d'avoir plus de voix que le plus favorisé de ses concurrents; tandis que dans le système de la majorité absolue il faut avoir plus de voix que l'ensemble de ses concurrents.

La règle est la même pour le Conseil Général, pour le Conseil d'arrondissement et pour le Con seil Municipal.

Quant au Sénat, il faut la majorité absolue au premier tour, et encore au second tour, et ce n'est qu'au troisième tour que la majorité relative suffit. Mais ces trois tours sont faciles pour le Sénat, parce qu'ils ont lieu le même jour dans le même local, au cours du même dimanche (un scrutin le matin, un scru-

Conditions
pour être
élu aux autres tours de
scrutin.
I°-A la Chambre des députés,aux
conseils
généraux
d'arrondissement
et

municipaux,

2°-pour le Sénat. 3°-Pour le Président de la République. tin au milieu de la jouréen, un scrutin à la fin de l'a-près-midi)/

Pour le Président de la République, il doit être élu à la majorité absolue à quelque tour de scrutin que l'on considère. Il est donc nécessaire de procéder à des tours de scrutin jusqu'à ce qu'il y ait un candidat, qui obtienne plus de la moitié des suffrages. En France, cette règle n'a pas produit beaucoup d'inconvénients parce que les présidents de la République ont été élus, soit au premier, seit au second tour.

La loi du 21 Juillet 1927 sur l'élection des Députés.

Les dispositions principales de la loi du 21 jull let 1927 en vigueur en 1931 sont:

le Rétablissement du scrutin uninominal, article Ier"Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin uninominal".

2° S'il y a lieu à un ballottage, le délai entre les deux élections est réduit de quinze jours à huit jours.

3° Nul n'ext élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. En cas d'égalité, le plus âgé est élu.

4° En principe, il y a un député par arrondissement administratif, tel qu'il est défini par le décret du IO Septembre I926. Mais ce principe ne s'applique que si l'arrondissement n'a pas plus de cent mille habitants, les étrangers comptant dans ce calcul. Le comptement des étrangers est contraire à la logique; il ne devrait y avoir que les habitants de nationalité française qui comptent dans le calcul du nombre qui fait qu'un arrondissement à un ou plusieurs députés. La règle contraire a été admise en 1927 pour des considérations surtout personnelles, afin de ne pas supprimer cer tains sièges que visaient des députés sortants.

Il y a donc, en vertu de cette loi, 612 députés au lieu de 584,60 % des députés élus en 1924, avaient cependant demandé la réduction du nombre des députés.

5° La loi de Juillet 1927 contient un tableau des circonscriptions. Ce tableau n'est pas un chefd'oeuvre. Il a été inspiré par l'intérêt des députés sortants. Il y a eu à ce moment-là une solidarité extraordinaire de tous les membres de la Chambre à quelque parti qu'ils appartiennent, sauf peut-âtre les communistes, qui sont restés intransigeants. On a consulté les députés de chaque département et ils ont surtout pensé à leur réelection. Il y a eu des découpages extraordin

Le nombre des députés.

Le tableau des circons criptions. naires et dont le caractère tout à fait anormal n'est pas apparu tout de suite parce que la commission du suffrage universel n'avait pas de carte des circonscriptions.

Le tableau n'est pas juste; il établit une grande imprepertionnalité dans la représentation.

En vertu de la loi, il doit y avoir trois députés, au moins par département, quelle que soit l'importance du département. Il y a des départements favorisés et des départements défavorisés. Il y a vingt circonscriptions, qui ont moins de 40.000 habitants. Castellane a 25.000 habitants, et la plus petite circonscription de France, c'est Florac avec 22.000 habitants. Mais trente circonscriptions ont plus de 100.000 habitants. En dépit de la règle, en dépit du principe que lorsqu'un arrondissement a plus de 100.000 habitants, il doit avoir plusieurs députés, on a refusé à certaines circonscriptions d'être découpées. Colombes-Courbevoie a 134.000 habitants et Corbeil en a 137.000, Par conséquent avec six fois moins d'habitants, Florac a un député comme Corbeil, qui en a six fois plus.

### Section X

Le vote est majoritaire, sans R.P.

Les élections en France sont majoritaires, et il n'y a pas de système de représentation proportionnelle. Le système majoritaire est celui qui réserve la 
représentation tout entière au parti qui a le plus de 
voix. La totalité de la représentation va à la pluralité des suffrages. Le système proportionaliste est celui qui, au lieu de réserver la totalité de la représentation à la majorité du corps électoral, s'efforce d'assurer à chaque parti une représentation en rapport avec 
sa force numérique. La représentation s'efforce donc 
d'être proportionnelle au parti, c'est-à-dire à l'importance numérique des individus représentant des opinions déterminées.

Pour bien comprendre les deux systèmes, il faut supposer le scrutin de liste. Dans un département où il y a 7.000 électeurs, il y a sept députés à élire. Ces électeurs se divisent en trois partis: le parti A réunit 3501 voix, le parti B 2499; le parti C 1000. Avec le système majoritaire, le parti A qui a 3501 voix, sur 7000, c'est-à-dire la majorité, a pour lui les 7 députés. Par conséquent, 3501 voix ont 7 députés, 3499 n'en ont aucun, la moitié plus un ou la moitié plus I/2 a tout et la moitié moins un n'a rien.

Au contraire, avec le système de la représentation proportionnelle on arrivera à un résultat qui se-

Système
majoritaire
et système
proportionaliste.

ra à peu près celui-ci:le parti A, qui a un peu plus de la moitié des électeurs aura un peu plus de la moitié de la représentation, soit 4 sur 7. Le parti B. qui représente le tiers des électeurs en aura 2 et le parti C en aura I. Voilà le système de la représentation proportionnelle. Le système de la représentation proportionnelle contient en lui-même une idée d'équité:que le parti qui a le quart des électeurs ait le quart de la représentation que le parti qui a la moitié des élec teurs ait la moitié de la représentation; mais le système qui donne la totalité de la représentation à celui qui n'a que la moitié des électeurs est un système essentiellement injuste.

L'organisation de la proportionnalité. Le principe du quetient.

Le système de la représentation proportionnelle ou R.P., c'est la mise en oeuvre du principe de justice cuique suum. Il y a par exemple 7 sièges à pourvoir;il y a 7.000 suffrages exprimés chaque parti aura autant de sièges qu'il aura obtenu de fois I.000 voix;il n'y a pas représentation proportionnelle, si l'on n'admet pas au moins le principe du quotient, Le quotient est le résultat de la division du nombre des suffrages exprimés par le nombre des sièges à pourvoir. Il y a par exemple 45.000 suffrages exprimér. Il y a 3 sièges à pourvoir; le quotient est I5,000; par conséquent, s'il y a un parti qui a 30,000 vcix, il aura deux sièges; s'il v a un autre parti qui a I5.000 voix, il aura un siège Voilà tout l'essentiel de la représentation proportionnelle.

La difficulté pratique que présente le représentation proportionnelle L'attribution des sièges en l'air.

La difficulté pratique vient de ce que les électeurs n'ont pas toujours le bon esprit de se grouper en quotients. Au tableau neir, en suppose qu'un parti a obtenu une ou plusieurs fois le quotient d'une façon très exacte, mais cela ne se produit pas dans la réalité. de sorte que se pose la question des "sièges en l'dir". Lorsqu'on a fait la répartition par quotient, il y a des sièges qui ne sont pas encore attribués, qui sont "en l'air"et le problème est de savoir à quel parti ils front.C'est sur ce point que s'est do mé libre jeu l'imagination des législateurs. Il y à cependant deux systèmes simples:

Le système des plus grands restes et le système des plus fortes moyennes.

I-le système dit des plus grands restes, le siège en l'air, le siège non attribué va au parti qui a le plus grand nembre de voix qui ne sont pas encore représentées;

2-le système des plus fortes moyennes.il do ne les sièges en l'air au parti qui a obtenu la plus forto moyenne des suffrages exprimés. Le système le plus juste, dans ce cas, c'est le système des plus grands restes. qui fonctionne en Suisse; le système des plus fortes moyennes, a été expérimenté en France avec la loi de 1919 dans la pensée de favoriser la majorité relative.

Pour le R P.

Le système de la représentation proportionnelle se défend par son exposé même, c'est l'expression de 1'é quité. On demande que le Parlement seit la représentation du pays. Or, le Parlement n'est pas la représentation du pays, s'il n'est que la représentation d'une par tie, quel quefeis infime du pays. C'est ce qui arrive avec le système majoritaire, qui donne la totalité de la représentation, non pas toujours à la majorité absolue. mais encere à des majorités relatives. L'idéal d'un Parlement, ce serait que toutes les fractions politiques du pays fussent représentées dans ce Parlement, comme toutes les parties du territoire d'un pays sont représentées sur une carte géographique. Seulement ce système denne lieu à des conclusions qui ne plaisent pas à tout le monde. Le système majoritaire, dit-on, dégage la majorité du pays et c'est la majorité qui doit gouverner. Or le système majoritaire donne lieu très souvent à des in justices profondes, en ce sens qu'il altère l'image du pays, de façon à en donner une idée complètement fausse, et il arrive à un régime analogue à celui du régime cen sitaire, à une contre-façon du pays légal.

En 1881, en faisant la somme totale des suffrages obtenus par l'ensemble des députés depuis l'extrême droite jusqu'à l'extrême gauche, on arrivait à ce résultat que tous les députés sans exception représentaient 4.778.000 suffrages. Par conséquent, il y avait 5600000

électeurs non représentés.

En 1906, il y avait comme voix représentées 5.223 304 suffrages. Il y avait 5 937 708 suffrages non représentés.

Par conséquent, la somme des voix représentées par les députés a toujours été inférieure à la somme des électeurs non représentés (électeurs des candidats battus et abstentionnistes). On voit, par conséquent, que la Chambre, à l'heure présente, avec le système majoritaire représente environ 5.000.000 de citoyens sur un pays qui a plus de 40 000.000 d'individus. On ne peut vraiment pas dire que c'est là une véritable représentation du pays; si on se borne à la majorité.on voit que très souvent cette majorité qui gouverne le pays et qui fait les lois représente, en réalité, une minorité des électeurs environ I/4 des électeurs, deux, mil lions et demi des électeurs sur quarante millions de français. Dans ces conditions, on peut dire que ce n'est pas la volonté du pays qu'exprime le Parlement. Il arrive même que ce résultat soit recherché. Lorsqu'en 1927 on a abandonné la représentation proportionnelle pour revenir au scrutin uninominal majoritaire, on a fait valoir dans les conversations particulières et dans les journaux, cet argument que la représentation proportionnelle donnait sa juste représentation au parti communiste et qu'il fallait priver le parti communiste de cette juste représentation. Voici ce que disait le Président de la Commission du Suffrage universel (M. Joseph Bar thélemy)le 5 Juillet 1927: On nous confie parfois à l'oreille que le scrutin uninominal c'est le scrutin sauveur il nous évitera le péril d'une importante repré sentation des groupes de désordre". Et pour tout dire on conclut: "Le scrutin uninominal empêchera la presence de 60 communistes sur les bancs de la Chambre. (Interruption à l'extrême-gauche communiste) La Commission disait le Président de la Commission n'a pas fait sien ce calcul, d'abord parce qu'elle ne sait pas s'il est exact "Un communiste, M. Piquemal interrompt à ce moment: c'est le Ministre de l'Intérieur, qui l'a fait, et il est fixé à ce sujet". Le Président de la Com-Commission continue: ensuite parce qu'elle cfoit qu'il serait injuste, ce qui est grave, et maladroit, ce qui est plus grave encore, elle n'a pas voulu priver un parti quel qu'il soit de la représentation à laquelle il a droit.elle sait qu'au stade actuel de l'éducation de la démocratie, avec le progrès de la lecture et de la pensée dans les masses, il est dangereux, que dans le pays, un parti croie ou puisse donner à croire qu'il n'a pas dans la Chambre la représentation à laquelle il a droit, et je dis, Messieurs, qu'un parti cesse d'être dangereux lorsqu'il est exactement mesuré". Par conséquent, à l'heure actuelle, les communistes ont le droit de se plaindre ils n'ont pas dans la Chambre la représentation à laquelle ils auraient droit. Avec des voix plus nombreuses en 1928, les communistes ont eu moins de 12 sièges qu'en 1924. De 1814 à 1848, c'était le règne de la monarchie constitutionnelle en France et la domination de la bourgeoisie; il ne faut pas s'imaginer que c était une période extrêmement tranquille; toute occasion c'étaient des attentats terroristes, des troubles dans la rue (troubles de Grenoble, sac de l'Archevêché, attentat de Fieschi contre Louis Philippe, attentats des légitimistes avec le soulèvement de la Duchesse de Berry, attentats des Républicains, troubles extraordinaires), Maintenant, depuis la République, nous n'avons plus des troubles dans la rue, Parce que le peuple se soulage avec un discours d'un communiste, ce qui est beaucoup moins dangereux, d'autant mieux que le pays s'y habitue peu à peu, et d'autre part si on peut dire que les communistes ont leur part, en peut demander qu'ils n'exagèrent pas leur importance.

La représentation proportionnelle dans Les constituà Ce principe de la R.P. comporte une telle force de logique qu'il a été admis comme naturellement et spontanément dans la plupart des constitutions neuvelles Il est considéré comme l'expression juridique du systions nouvel-

tème et de l'existence des partis politiques. En Allemagne, en Autriche, en Bavière, en Esthonie, en Finlande, en
Irlande, en Lettonie, en Lithuanie, en Pologne, en Prusse,
en Roumanie, dans toutes les constitutions nées au lende
main de la guerre, il y a la représentation proportionne
le. Le principe est admis dans un grand nombre d'autres
pays européens, notamment en Suède, mais la patrie par
excellence de la représentation proportionnelle
c'est la Belgique, tant par le pérfectionnement du mé
canisme que par l'adhésion qui lui a donné la majorité
du pays. Elle ne s'est fait admettre ni en Angleterre
ni aux Etats Unis.

L'expérience de la proportionnelle en France. Examinons cette expérience en la replaçant dans l'histoire du scrutin depuis 1875.

Dégoût du scrutin uninominal, nausée du ballottage, méfiance du scrutin de liste par suite du souvenir de l'alerte de 1889, désir pour la majorité de se perpétuer, e'est de ces sentiments divers, qu'est née la loi du 12 Juillet 1919.

La loi du I2
Juillet 1919
sur l'élection
des députés,
combine le système majoritaire et le
système proportionaliste.

Elle réalise une combinaison tout à fait hétéroclite de système proportionaliste et de système majoritaire. En principe et en apparence le système proportionaliste l'emporte et il faut le dire, a fonctionné
dans la plupart des circonscriptions, mais il y a aussi
une forte proportion de principes majoritaires avec le
système des primes, prime à la majorité absolue et prime
à la majorité relative.

En principe, l'élection a lieu à la majorité absolue. I-L'élection a lieu à la majorité absolue voilà le principe de la loi de 1919. Par conséquent, si au premier tour de scrutin un candidat a obtenu plus de la moitié des suffrages, il est proclamé élu. Si donc il y a 3 sièges à pourvoir et qu'une liste de trois individus ait obtenu plus de la moitié des suffrages, cette liste emporte tous les sièges. Par conséquent, 100 000 suffrages exprimés, 10 sièges à pourvoir; une liste obtient 50.000I suffrages, cette liste a les 10 sièges, et si une liste a 50.000-I, elle n'a rien ce qui est le contraire du système proportionaliste. Par ce système, le parti radical qui avait la majorité à ce moment-là pensait qu'il se perpétuerait mais ses calculs ont été déjoués par les évènements.

Les sièges
non attribués par la
majorité
absolue
sont répartis au quotient

2 Au quotient si aucune liste n'a la majorité absolue et s'il y a des sièges qui n'ont pas été peurvus par la majorité absolue, la répartition a lieu au quotient. Chaque liste reçoit autant de sièges qu'el le a obtenu de fois le quotient (résultat de la division du nombre des suffrages exprimés par le nombre des sièges à pourvoir), 45.000 électeurs, 3 sièges à pourvoir le quotient est I5.000. S'il y a une liste qui a obtenu I7.000 suffrages, elle a le quotient, on lui donne un siège.

Le restant des sièges en l'air est attribué à la plus forte moyenne.

3°-A la plus forte moyenne-S'il reste encore des sièges en l'air, ils sont donnés à la liste qui a obtenu la plus forte moyenne des suffrages; on prend chaque liste, on additionne le nombre des suffrages obtenus par les 5 candidats; on divise ce nombre par 5, et la liste qui a obtenu ainsi la plus forte moyenne reçoit tous les sièges en l'air.

Tel est ce système extrêmement complexe, la majorité de 1919, sous l'influence de M. Alexandre Varenne, qui était alors le personnage le plus important de la Commission du Suffrage universel, l'avait imaginé pour se perpétuer; il a eu pour conséquence immédiate un émiettement formidable de cette majorité aux élections du 16 Novembre 1919. Aussi dès le lendemain des élections, les partis qui avaient fait voter cette loien étaient beaucoup moins fervents partisans. On critiquait ce système que l'on appelait un système bâtard, inadmissible, un monstre. Cependant, il y avait pas mal de députés qui ne le trouvaient pas si mauvais que cela, mais ils

n'osaient pas le dire.

La prime à la majorité absolue causait une injustice et condamnait au cartel les partis. Pour obtenir la majorité absolue, on faisait alliance. En 1919, c'est le cartel dit"Bloc National"qui l'emporta.En 1924 c'est le cartel dit"Bloc des gauches ou cartel proprement dit qui a triomphé. Les partis qui se trouvaient ainsi cartellisés n'étaient pas extrêmement satisfaits les uns des autres. Au lendemain des élections de 1924. la majorité appartient au bloc des gauches composé du parti radical et du parti socialiste.Le parti socialiste refuse de participer au gouvernement et accorde simplement "la politique de soutien". C'est une excellente politique au point de vue électoral de ne jamais prendre de responsabilité; la critique est une position fa cile. Seulement, le parti qui avait le gouvernement et qui était entraîné dans une woie qui ne lui plaisaitpas n'était pas très satisfait non plus. Alors aux élections de 1924 on décide quand même de faire le cartel entre radicaux et socialistes, mais dans des conditions qui n'étaient pas d'une cordialité complète (Cartel d'une mi nute, dit M. Renaudel. Pilule amère, dit M. Léon Blum). Voilà le premier inconvénient de la prime à la majorité absolue.

La prime aux majorités relatives n'était pas moins critiquée. S'il y a une liste qui obtienne le quotient, cette liste a tous les sièges. Voici un exemple théorique. Sièges à pourvoir: 3; nombre des votants: 45.000 quotient: 15.000. Par conséquent, dans le système théorique de la représentation proportionnelle, chaque

"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Ecrites et Orales

liste a droit à autant de sièges qu'elle réunit de fois le quotient.30.000 voix, deux fois le quotient,2 sièges; 15.000 voix, une fois le quotient I siège. Mais supposons avec le système de la loi d 1919, qu'une liste ait 2I.000 suffrages, une autre liste à I4.000, une autre liste a I0.000. Pas de majorité absolue. Il faut donc procéder par le quotient. Une seule liste a un quotient. On lui donne un siège. Il reste deux sièges en l'air, on les donne à la liste qui a la plus forte moyenne, c'est-à-dire toujours à la même liste de 2I.000 suffrages. Par conséquent une liste qui a 2I.000 suffrages, qui n'a pas la majorité absolue se trouve emporter les 3 sièges. Voilà le système contre lequel on a souvent protesté.

Ce système de la loi de 1919 était vivement critiqué surtout par ceux qui en furent victimes.Le parti radical, décimé en 1919, accusa naturellement le système électoral, et le parti socialiste fit le calcul que ce système des primes à la majorité absolue et à la plus forte moyenne lui avait fait perdre 52 aiges, tandis qu'avec le même système des primes, il n'en avait gagné que 7. Par conséquent, le parti socialiste disait que "le système bâtard de la loi de 1919 lui avait fait perdre 45 sièges".

C'est dans ces conditions que le parti socialiste en est arrivé à proclamer qu'il reste proportionaliste, mais que si on n'a pas la proportionnelle intégrale, si on ne fait pas disparaître le système des primes à la majorité absolue et à la majorité relative, il préfère demander le scrutin uninominal.

Et c'est ainsi que le parti socialiste, tout en affirmant sa foi proportionaliste, est responsable du rétablissement du scrutin uninominal dans la loi de 1927 Dans cette législature, de 1924, le parti socialiste a réclamé perpétuellement la représentation proportionnelle.La Commission du Suffrage Universel fut présidée successivement par deux socialistes proportionalistes (MM. Alexandre Varenne et Renaudel) et ensuite par M.J. Barthélemy également proportionaliste. Mais une réunion du parti socialiste (Section Française de l'Internationale Cuvrière)s'est prononcée pour le scrutin uninominal. Alors tous les socialistes, qui s'étaient jusque là proclamés proportionaliste, ont déclaré qu'ils me changeaient pas de principe, mais qu'ils changeaient de vote. Ils ont alors voté en bloc pour le scrutin uninominal; c'est ainsi qu'a été faite la loi du 2I Juillet 1927(en vigueur en 1931).

Il y avait aussi un très grand nombre d'élus qui souffraient de la solidarité qu'impose la liste. Afin de pouvoir réunir le plus grand nombre possible de chances, on était obligé de réunir dans la même liste des hommes de nuances un peu différentes, de sor-

te qu'il y avait pas mal de candidats qui trouvaient que certaines promiscuités altéraient leur physionomie politique propre.

Il y avait aussi autre chose, qui a fait que l'on a été découragé de l'attachement à la représentation

proportionnelle.

Dans chaque liste, est élu celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Il en résulte que la lutte la plus âpre, la plus déloyale, la plus écoeurante, était celle qui avait lieu entre les amis. A l'intérieur d'une liste on luttait pour arriver en tête at alors qu'il y avait certainement dans la masse un certain nombre de candidats, qui faisaient loyalement le jeu d'équipe, d'autres faisaient la campagne sourde: rayez un tel pour que j'arrive en tête, pour que ce soit moi qui aie le siège dévolu à la liste, s'il n'y a qu'un siège, C'est ainsi qu'on s'est détaché de la représentation proportionnelle et que la loi du 21 Juillet 1927 a rétabli l'uninominal.

Nous sommes à l'heure actuelle sous ce régime du scrutin uninominal, mais cela ne signifie aucunement que le scrutin uninominal soit le régime définitif de la France. Quand on a un système électoral, on en voit tous les inconvénients et on ne voit que les avantages du système que l'on n'a pas. Alors les systèmes électoraux s'usent. Quand, au bout d'un certain temps, un système a servi on commence à en être fatigué et on passe à un autre. Ceux qui ont réclamé le scrutin uninominal, lorsqu'on a fait la loi de 1927, n'ont jamais prétendu que ce scrutin dût être le régime définitif de la France.

En 1927, M. Briand, disait: Le mode de scrutin pose une pure question d'opportunité. Le principe c'est le suffrage universel, quant à la meilleure mantère de lui permettre de s'exprimer, c'est affaire d'apprécia tion, e'est aux partis de le découvrir". Mais s'il peut y avoir une pure question d'opportunité dans la question de savoir si on établira le scrutin à un seul tour ou le scrutin à deux tours, le scrutin de liste ou le scrutin uninominal, lorsqu'on se trouve en présence d'un grand problème comme celui de la proportionnalité de la représentation, ce n'est plus alors une question d'opportunité, c'est une question de principe; et cette question de principe reste toujours posée. (Voir le discours de M. Joseph Barthélemy, président de la commission du suffrage universel, 5 juillet 1927).

## Titre II

### LE PARLEMENT.

Double mission du Perlement

La notion de représentation nationale.

Bases de la représentation au Parlement: territoire, population, Le Parlement est l'organe qui, dans toutes les constitutions, a pour mission de faire les lois, et qui, dans le régime parlementaire, possède en outre la mission de contrôler le gouvernement, à raison de cette double mission, l'expression de pouvoir législatif", qu'on emploie souvent pour le désigner, se trouve trop étroite.

On l'appelle aussi souvent la représentation nationale Cette expression, exacte dans les démocraties républicaines, où tous les organes sont élus, cesse de l'être dans les pays où une seule partie du Parlement est élue, tandis que l'autre est héréditaire ou à la nomination du chef de l'Etat (Angleterre, Italie). Dans les démocraties, d'autre part, cette expression serait inexacte, si le chef de l'Etat peut lui aussi prétendre au titre de représentant: le président des Etats-Unis, le président de la République allemande, élus par le peuple, peuvent prétendre à être la représentation nationale aussi bien que le Parlement.

Le premier élément représenté au Parlement, c'est le territoire, D'après la loi du 2I Juillet 1927, en effet chaque département, quel que soit le nombre de ses habitants, élit un minimum de trois députés. Cette règle épargne quelques amours propres locaux, mais aboutit à des inégalités choquantes. La répartition des sénateurs dans les départements continentaux, avec un minimum de deux, aboutit aux mêmes résultats.

Ce minimum territorial, une fois satisfait, la re présentation varie avec la population du département. La logique voudrait que ce fût la seule population française, qui fit varier la représentation. La loi de 1927 l'a cependant basée sur la population totale, étrangers compris. On a essayé d'expliquer que les étrangers participant à la vie économique, ont droit à cette sorte de répartition indirecte: ne votant pas, ils augmentent le nombre de la représentation. Mais le vrai motif, c'est que, si on n'avait pas admis le comput des étrangers, des sièges auraient disparu et des députés sortants n'auraient pas pu revenir.

La constitution du 3 Septembre I79I admettait une troisième base de la représentation: c'était la contribution directe. 250 députés étaient distribués à ce titre, et chaque département élisait, de ce chef, au tant de députés qu'il payait de fois I/250 de la contribution directe. Cette base était évidemment d'estait de contribution directe. Cette base était évidemment d'estait de contribution directe.

Les conséquences de l'idée de représentation nationale la primauté du Parlement. sence censitaire et c'est pourquoi elle a disparu.

Nous avons rencontré dans notre première partie l'idée révolutionnaire, que la Nation souveraine est une personnalité, qui donne à un corps élu le mandat de vouloir à sa place. Le Parlement est donc l'organe de la volonté nationale. Si l'acte essentiel du Parlement, la loi, est l'expression de la volonté générale. Quelles que soient les objections que la théorie puisse diriger contre ces conceptions, il n'en reste pas moins qu'elles baignent toutes nos institutions.

La suprématie du Parlement se traduit par ce fait que la Constitution lui attribue le pouvoir de prendre des décisions, qui exercent l'influence déterminante sur la vie nationale et qui dominent l'action des autres

organes publics.

Le Parlement est indépendant vis-àvvis du peuple. Le corps des citoyens est réduit à un rôle électoral et se voit refuser tout pouvoir de décision. La paralysie to tale du droit de dissolution ne lui permet pas de se prononcer sur la politique de la Chambre.

Le Parlement est supérieur au gouvernement. Il élit le chef de l'Etat; il peut renverser les ministres Par la paralysie de la dissolution, il ne peut pas être

renversé.

Le Parlement est supérieur au pouvoir judiciaire, réduit, depuis la révolution, à la seule fonction d'application des lois. Le pouvoir judiciaire applique la loi et

ne la juge pas.

Le Parlement est même, dans une certaine mesure, indépendant de la Constitution. C'est lui qui la révise: tant qu'elle n'est pas révisée, c'est lui qui est souverain maître de son interprétation, puisqu'il n'y a pas de contrôle de la constitutionnalité de la loi.

Ajoutons qu'en faisant le budget, le Parlement est

maitre de la vie économique du pays.

# Chapitre I

LA DIVISION DU PARLEMENT EN DEUX CHAMBRES.

Le bicaméralisme ou système des deux Chambres peut être considéré comme un des principes du droit commun constitutionnel moderne.

### Section I

## Le principe du bicaméralisme.

Il y a une seconde Chambre, que, par courtoisie, on appelle quelquefois Chambre Haute, qui, par son origine ou par sa composition diffère de la représentation plus immédiate du peuple.

Cette tradition a été inaugurée par la constitution du 3 Septembre 1791, confirmée par la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, considérée comme la somme des principes les plus purs de la Révolution. Cette tradition, pieusement conservée par le parti républicain, est passée dans la constitution du 4 novembre 1848.

Le duc de Broglie, dans ses "Vues sur le gouvernement de la France", et Prévost Paradel, dans "La France nouvelle", font de la dualité des Chambres un principe fondamental de leurs projets constitutionnels, l'Assemblée nationale considère le Sénat comme la base même de la constitution, et Dufaure a pu dire: "La constitution de 1875, c'est avant tout un Sénat"

La loi du I3 Mars 1873, qui organisait provisoire. ment les rapports entre l'Assemblée Nationale et M. Thiers, contenait dans un article 5, l'engagement de l'Assemblée Nationale, solennel comme un serment du Jeu de Paume: "L'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir statué I°-sur l'organisation et la transmission des pouvo rs publics; 2°-sur l'organisation et les attributions d'une seconde Chambre". Avant donc de savoir si elle va faire la République ou la Monarchie, l'Assemblée Nationale affirme qu'il y aura une seconde Chambre". Le bloc du parti républicain (313 députés) se prononce contre cette institution (I3 Mars 1873) c'est un des points de friction les plus graves entre la majorité conservatrice et la très forte minorité républicaine, friction tellement forte qu'elle menaca de condamner l'Assemblée à l'impuissance. Le conflit s'apaisa par l'intervention de Gambetta qui comprit qu'il fallait d'abord installer la République même au prix de l'acceptation provisoire du Sonat. Louis Blanc toutefois lui refusa"en pleuranthe consentir à une telle abdication de principes.

Dans les premières années de la République la suppression du Sénat était un des articles fondamentaux du programme du parti radical. Le Sénat, dans son principe même, était l'objet des attaques de Naquet, de Goblet, de Clémenceau, enfin qui prononça eur ce sufet à la Chambre le Ier juin 1881, un discours mémorable. La dernière manifestation du parti radical

La tradition républicaine ne veut qu'une Chambre.

La constitution 1875 considère au contraire la dualité de Chambres comme un principe essentiel.

Les partis avancés ont demandé la suppression du Sénat en la matière, c'est la proposition de Mars I894, tendant à supprimer la seconde Chambre, Aujourd'hui la suppression du Sénat n'est plus une question"actuelle" dans le programme du parti radical. Sans établir un lien de cause à effet, on doit constater quel'hostilité du parti contre la seconde Chambre s'est atténuée à mesure qu'il v gagnait des sièges.

Le parti socialiste reste hostile à l'institution elle-même de la seconde Chambre. La suppression du Sénat est un des articles actuels de son programme, mais, en attendant, il s'efforce de diminuer l'importance du Sénat en amoindrissant ses attributions dans la constitution de I875, le principe est l'égalité des deux Chambres dans leurs attributions donc dans leur puissance. Le parti socialiste demande, en attendant la suppression du Sénat qu'il soit réduit à une sorte de vote suspensif: apte à exprimer une opposition, le Sénat serait obligé de s'incliner devant la volonté persistante de la Chambre populaire. C'est d'ailleurs en ce sens que s'orientent plusieurs constitutions modernes (notamment l'Angleterre avec le Parlement Act d 1911).

Etude théorique du système des deux Chambres.

La dualité du Parlement, est une règle opportune de l'organisation constitutionnelle démocratique.

A Tout d'abord, de l'histoire et de la législation comparée se dégage un préjugé favorable à la dualité des Chambres.

1 - La dualité de Chambres est le droit commun des constitutions modernes. Elle est tellement frequente que le plus simple est d'indiquer les exceptions :Serbie, Turquie. Chez la "mère des Parlements" en Angleterre, l'institution d'une seconde Chambre apparaît comme un fait d'évidence, un axiome indiscutable, le parti travailliste lui-même ne semble pas demander la suppres 😓 sion de la Chambre des Lords, Hostile à l'hérédité, le gouvernement travailliste a tourné la difficulté en n'é. levant à la pairie que des travaillistes sans enfants et hors d'âge d'en espérer (l'écrivain Sidney Webb est devenu Lord Passfield).

En principe toutes les constitutions nouvel .. les du lendemain de la guerre ont établi deux Chambres Pologne, Roumanie, Tchécoslovacuie.

2 - Lorsqu'il y a une modification dans le principe, ellement, on va de le consiste le plus souvent à aller de l'unité de chambre à la dualité, mais très rarement de la dualité à l'unité.La Grèce, depuis 1927, a une Chambre des Députés et un Sénat, alors qu'auparavant il n'y avait qu'une

A-Préjugé favorable à la dualité résultant de l'expérience des pauples,

Le plus généra l'unité à la dualité des assemblées.

Les constitutions à 2 Chambres durent davantage que celles quin'en ont qu'une.

Constitution montagnarde: 0 an. Constitution 3 Sept. 1791: 10 mois Constitution 4 nov. 1848: 3 ans.

Cons.5 Fructidor, an III: 5 ans. Chartes: 34 ans 3° Empire: 18" Const. 1876: plus de 55 ans. seule Chambre. Plusieurs républiques latines (Mexique, Equateur, Bolivie, Pérou) sont passées de l'unité à la dualité, La confédération américaine possède deux Chambres depuis 1787, mais un certain nombre d'Etats particuliers (Pensylvanie, Georgie, Vermont) qui n'avaient qu'une seule Chambre sont passées à la dualité.

3 - Les constitutions à deux Chambres durent davantage que celles qui n'en ont qu'une. La constitution du 24 Juin 1793 (Montagnarde) n'a qu'une seule Chambre, elle n'a jameis fonctionné. La constitution du 3 septembre 1791 (la première de nos constitutions, constitution monarchique), n'établit qu'une seule Chambre, après de très la ges débats d'ailleurs. Elle est entraînée par cette considération théorique: la Nation étant une, sa représentation doit être une. Elle craint aussi que la seconde Chambre devienne"un repaire d'aristocratie", elle voulait supprimer la noblesse, et alors se liguent contre l'institution d'une seconde Chambre les membres du Tiers-Etat et en outre les membres de la grande noblesse qui craignaient qu'à la faveur d'une seconde Chambre ne se rétablisse une petite noblesse, qui serait la maîtresse. Cette constitution du 3 Septembre 1791.a été suspendue le IO août I792, elle a donc duré moins d'un an Celle de nos constitutions à une seule Chambre, qui ait le plus duré, c'est la constitution du 4 novembre 1848, et elle n'a duré que trois ans. C'est elle qui commit la faute la plus lourde, en instituant un Président de la République élu directement par le peuple qui concentrait en lui toute la force du suffrage populaire en face d'une autre Chambre, l'Assemblée législative, unique et représentant elle aussi la force populaire, mais dispersée donc affaiblie entre tous ses membres. Entre le Président de la République, élu par le peuple, et cette Chambre également élue par le peuple le conflit était inévitable. S'il y avait eu une seconde Chambre, peut-être le conflit aurait-il pu être apaisé, entre le Président seul et la Chambre seule, il n'y a pas eu d'autre solution que le Coup d'Etat.

Au contraire, les constitutions qui ont établi deux Chambres ont eu des durées convenables. La constitution du 5 Fructidor an III(Directoire)établit un Conseil des Cinq Cents et un Conseil des Anciens; elle dure cinq ans: plus donc que la constitution à une seule Chambre qui a le plus duré. La Monarchie constitutionnelle, qui établit la Chambre des Députés des départements et une Chambre des Pairs, dure de ISI4 à IS48, par conséquent environ 32 ans. La Chambre des Pairs, sous la Restauration était nommée par le Roi avec un titre héréditaire, et sous la Monarchie de Juillet, était nommée par le Roi, mais sans titre héréditaire. La constitu-

Les assemblées législatives dans la Constitution de l'an VIII

La Convention instruite par l'expérience, a abouti à la dualité.

B-Le raisonnement confirme le préjugé
historique
en faveur de
la dualité:
I°-La dualité
est conforme
à la nature
qui suppose
l'imagination
controlée par
la raison.

tion césarienne du I4 Janvier I852 établit un Sénat nommé par le chef de l'Etat, d'abord Prince Président et ensuite Empereur, et un Corps législatif, elle dure I8 ans. Enfin la constitution de I875 qui établit un Sénat et une Chambre des députés, dure depuis I875, c'est-à-dire depuis plus de 55 ars, c'est la constitution qui a le plus duré.

Il faut faire une place à part au système de la constitution de l'An VIII, d'abord consulaire, ensuite impériale, qui a duré environ I4 ans. Mais là il y avait plus que de la dualité de Chambres:Le Conseil d'Etat, nommé par le Chef de l'Etat, était chargé de l'initiative des lois, Le Tribunat, dont les membres étaient nommés par le Sénat sur les listes de notabilités, qui était chargé de la critique des lois. Le Corps Législatif, dont les 300 membres étaient également nommés par le Sénat sur les listes de notabilités nationales était chargé du vote des lois. Enfin, le Sénat, qui se recrutait lui-même par cooptation sur présentation de l'Empereur, du Tribunat et du Corps législatif était chargé de surveiller la conformité des actes du pouvoir législatif et du gouve rnement avec la constitution. Il y avait par conséquent quatre Chambres.

La Convention, assemblée conque et souveraine, a examiné trois constitutions: la constitution girondine, très étudiée, n'a pas été votée. Le triomphe des montagnards a amené le vote de la constitution du 24 Juin 1793, n'instituant qu'une Chambre unique. Mais après l'apaisement thermidorien, la Convention assagie a mis deux Chambres dans la constitution directoriale du 5 fructidor an III. Elle abandonne l'unité sur cette parole de son rapporteur, Boissy d'Anglas: "J'en appelle à votre propre histoire et au témoignage de vos consciences"

De l'histoire ressort donc un préjugé en faveur de la dualité, agent de stabilité parce que élément de modération et de sagesse.

B-Le raisonnement confirme le préjugé sorti de l'his toire et de la législation comparée.

I-Le système de la dualité de chambres est, en somme, conforme à la nature des choses. L'imagination présente une mesure à l'esprit, la raison fait examiner cette mesure avant de la rendre définitive par une décision Chacune de ces facultés doit avoir son organe. La formule de Boissy d'Anglas devant la Convention reste toujours d'actualité; le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison". La littérature politico-constitutionnelle abonde en ouvrages traduisant la même idée; le Sénat c'est le gouvernail, le stabilisateur, le frein, etc...

"Les Cours de Droit" Répétitions Écrites et Orales

Source : BU CHIASE DE LA SORBONNE : 3

2°-La dualité des Chambres est un obstacle au despotisme parlementaire

3°-Elle assure la maturité dans l'élaboration des lois.

4°-L'existence d'une seconde Chambre peut amortir les conflits entre le législatif et l'exécutif.

5°-La seconde Chambre est particulièrement nécessaire dans la démoeratio à qui elle donne la cessaire.

Objections contre l'institution d'une seconde Chambre: I'-Objection de logique verbale. l'unité de la nature.

2º La dualité de Chambres est un obstacle au despotisme parlementaire. On a vu au cours de l'histoire les secondes Chambres arrêter les abus de la Chambre unique Sous la Restauration, la Chambre des Pairs, a arrêté les tentatives les plus violemment réactionnaires de la Chambre des Députés, sous le ministère Villèle rétablissement du droit d'aînesse; la loi de justice et d'amour contre la liberté de la presse etc...)

3°L'examen par la Seconde Chambre assure la maturité dans l'élaboration des lois. La rédaction des textes législatifs est une entreprise extrêmement difficile, tant en ce qui concerné le fond même que la forme. La preuve en est dans quelques montres législatifs de naissance récente.

Le fait d'être élu, ne confère pas une espèce d'onction sainte, qui donnerait la connaissance spontanée de toutes les règles de droit, de l'économie politique, de la sociologie, etc... Par conséquent il est nécessaire tout au moins d'assurer la réflexion dans l'élaboration des lois, et à plusieurs reprises, tant dans le fond que dans la forme, le Sénat a rendu des services incontestables.

4°L'existence d'une seconde Chambre peut amortir les conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Entre la Chambre et le gouvernement, le Sénat peut intervenir comme modérateur. Mais encore, le Sénat est là pour statuer sur le conflit qui s'aggraverait, il peut, en effet, autoriser le Président de la République à prononcer la dissolution de la Chambre.

5°La dualité de Chambres est particulièrement nécessaire dans le système démocratique; en effet le systè. me démocratique a besoin comme les autres de stabilité et de durée; la démocratie n'a pas naturellement son "point fixe", il faut qu'elle le crée; le Sénat est un de ces agents de stabilité et de fixité.

Il y a des objections contre la seconde Chambre: I'-C'est d'abord l'objection de logique verbale qui a stabilité né-tricmphé devant la constituante de 1789: La Nation étant une, sa représentation doit être une". La formule est de celles qui impressionnent les assemblées mais elle n'a pas de valeur rationnelle. Si on appliquait jusqu'au bout ce prétendu principe, il faudrait que la représentation de la Nation fût confiée à un seul individu, alors ce serait le césarisme. Mais du moment que l'on confie la représentation à 900 individus, on est parfaitement libre soit de réunir ces 900 individus en une seule assemblée, soit de les répartir entre deux, Enfin on pourrait dire: la vue est une, cependant pn voit mieux avec deux yeux qu'avec un: l'ouie est une, cependant on entend mieux avec deux oreilles qu'avec une.

2°-Le Sénat repaire de

3°-La lenteur législative. L'objection politiquement la plus grave c'estque la seconde Chambre peut être le refuge du conservatisme, "un repaire d'aristogratie" comme disait les constituants Nous répondons qu'il appartient à la constitution de doser ce\_sentiment de conservatisme, de façon à ce qu'il ne s'exagère pas. Il faut dans toute organisation politique un organisme, dont le rôle souvent ingrat est de dire que l'heure n'est pas encore venue pour telle réforme, que recommandent les plus généreux sentiments, mais qui n'est pas encore mûre.

Par conséquent, le Sénat crée une lenteur salutaire dans l'élaboration des lois. Il arrive que cette lenteur soit exagérée (Proposition Louis-Louis Dreyfus sur l'arbitrage commercial votée par la Chambre le 2 Juillet 1908 et par le Sénat le 8 Décembre 1926, 18 ans après), mais en cas d'urgence, le Sénat a montré qu'il savait se hâter (Loi de 1889 sur les candidatures multiples et, dans la moyenne, le Sénat a assuré la maturité sans élever d'obstacle.

#### Section II

## Le Sénat actuel

§ I - Les caractéristiques du Sénat.

La Constitution a pris toutes précautions pour faire du Sénat une institution de modération, de tradition de pondération.

I°-Elle l'a voulu calme, et pour ce motif, l'a fait peu nombreux. En I875, il comptait 300 membres, et dépuis la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine, ce chiffre a été porté à 3I4(Loi du 7 Octobre 1919, art. 9). C'est à peu près la moitié du nombre des membres de la Chambre (6I2)

Les sénateurs sont élus pour 9 ans.Or, comme ils sont élus par des personnages, qui eux-mêmes sont élus, les sénateurs représentent le corps électoral, qui a élu leurs électeurs. Si on considère, par exemple, que les sénateurs sont élus par les conseillers généraux, eux-mêmes élus pour six ans, un sénateur arrivé à la fin de son mandat peut représenter un corps électoral vieux de quinze ans.

3°-Afin de le mettre à l'abri des sautes d'humeur de l'opinion, la constitution a soumis le Sénat au renouvellement partiel. Alors que les membres de la Chambre des Députés arrivent tous le même jour à la fin de leur mandat, les membres du Sénat sont renouvelés par tiers tous les trois ans. Le Sénat est un corps permanent, où les traditions se conservent très fortement.

I°-Peu nombreux afin d'être calme.

2°-Soustrait
par la longue
durée du mandat aux entraînements
populaires.

3°-Soustrait
aux sautes
d'humeur de
l'opinion par
le renouvellement partiel

Le fonctionnement du renouvellement partiel suppose des difficultés pratiques, qui ont été résolues par la résolution du Sénat du 29 Mars 1876. Cette résolution répartit les sénateurs en trois séries: A: de Ain à Gard. B:de Haute-Garonne à Oise. C:d'Orne à Yonne/La résolution charge ensuite le Président du Sénat de tirer l'ordre du renouvellement, le tirage du sort donne le résultat suivant: B.C.A.Il en résulte que la série B. élue en 1875, ne fit que trois ans, que la série C n'en fit que six. Au troisième renouvellement, le système fonctionnait normalement.

4°Conditions particulières d'éligibilité et réglementation de l'électorat.

4º La Constitution a assuré le caractère modéré et consei vateur.du Sénat par des conditions particulières d'éligibilité et par la réglementation de l'électorat. Le recrutement d'une seconde assemblée est un des problèmes les plus délicats de la technique constitutionnelle.Comment. surtout dans le système démocratique. faire une assemplée différente de la Chambre populaire et qui ait tout de même une certaine autorité, dont le recrutement ne heurte pas trop directement les principes démocratiques?C'est un point sur lequel nous n'ávons aucun enseignement à demander à l'Angleterre qui conserve une Chambre haute aristocratique, véritable curiosité archéologique dans la démocratie moderne.

L'Assemblée Nationale, avant d'aborder le problème se fit faire une lecon de droit constitutionnel par le Professeur Laboulaye sous la forme d'un rapport à la Commission des Trente sur l'institution des Chambres haut es dans les divers pays du monde; mais devant la pluralité des systèmes elle se montra tellement embarrassée qu'elle ne fut pas loin d'avouer son impuissance et de réclamer elle-même sa dissolution.

Dans le projet de constitution qu'il déposa le 19 Mai 1873, à la veille de sa chute, M. Thiers proposait de faire élire le Sénat par le suffrage universel, mais dans des catégories d'éligibles. Il se bornait à une transposition démocratique du système qui existait sous la Moharchie de Juillet, Sous ce dernier régime, le Souverain le Roi, nommait les pairs avec obligation de les prendre dans certaines catégories (députés, présidents de conseils généraux, ambassadeurs, préfets, membres de l'Institut, gran des fortunes) M. Thiers maintient les catégories et fait nommer les sénateurs par le nouveau souverain:le suffrage universel.

La chute de M. Thiers, le 24 Mai 1873, inaugure une période de réaction, qui se fera sentir dans les projets sur la seconde Chambre.

Le I5 Mai I874, c'est-à-dire tout à fait à "Grand Conseil" la veille du vote de la constitution, le Duc de Broglie Président du Conseil, présente un projet d'organisation

M. Thiers propo sait en 1873 de faire élire le Sénat par le suffrage universel dans certaines catégories d'éligibles.

du Duc de Broglie.

Le projet de

du"Grand Conseil". On ne voulait pas du mot de Sénat" qui rappelait et les deux Empires et les vieux souvenirs de la République Romaine. On n'osait pas prendre le mot de Chambre des Pairs ne sachant pas encore si la Monarchie serait réablie; d'où cette expression no uvelle de"Grand Conseil". Le projet compose la Seconde Chambre d'éléments variés; il y a d'abord comme pour le Sénat du Second Empire, des membres de droit: Cardinaux, Maréchaux, Amiraux. Il y a ensuite I50 membres nommés par le Chef de l'Etat(roi ou président), mais dans des catégories d'éligibles. Enfin, il devait y avoir I50 membres élus par des catégories d'électeurs: députés et anciens députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, bâtonniers des Avocats, présidents des Chambres de notaires dignitaires de la Légion d'Honneur, grandes fortunes.etc... En tout I3I.000 électeurs. M. Lefèvre Pontalis devant la seconde Commission des Trente, faisait remarquer qu'ainsi le Grand Conseil serait élu, "par tout ce qui s'élève par le mérite, par l'expérience.par les services rendus, par la fortune acquise. "Ce projet de faire représenter au Grand Conseil la fortune acquise la bourgeoisie une élite extrêmement restreinte, est symptômatique de l'esprit de l'Assemblée. Il tombe sous la boutade de M. Thiers: "Ce n'est pas une liste d'électeurs.c'est une liste pour les invitations au bal de la Préfecture".

Le collègé élec-

C'est dans ces conditions que l'Assemblée dut se toral sénatorial résigner à faire du Sénat le résumé et comme la concendans la Consti- tration de tous les Corps directement élus par le suftution de 1875. frage universel. Elle décida que les Sénateurs seraient élus par les notabilités du suffrage universel. Une seule condition d'éligibilité; l'âge de 40 ans, considéré comme celui de la maturité et un Corps électoral, composé d'élus du suffrage universel: dans chaque département, les députés du département, les Conseillers généraux du département, les Conseillers d'arrondissement et enfin un délégué de chaque Conseil municipal. En outre, il y avait des Sénateurs inamovibles. Le Sénat de 1875 est différent de celui d'aujourd'hui.

Les traits caracaujourd'hui di sparus du Sénat de 1876

I'-L'unité du délégué des conseils municipaux. "Le Sénat

Le Sénat de 1875 se caractérisait par deux traits téristiques ont actuellement disparus: I'-l'unité du délégué des conseils municipaux;2°-1'institution des Sénateurs inamovibles.

> Chaque commune, quelle qu'en soit l'importance, envoyait au Collège électoral du Sénat un délégué et un seul délégué. Par conséquent, une commune de 95 habitants envoie un délégué et Paris envoie un délégué. Il y a de cette règle, une explication doctrinale qui n'a pas l'importance, et une explication politique qui fut déterminante.

sera le grand Conseil des communes de France". D'abord l'explication doctrinale: la Chambre des députés représente le nombre. Il faut que le Sénat représente un autre élément, mais lequel? Le duc de Broglie a bien tenté de faire représenter l'élite, mais il s'est heurté à d'insurmontables difficultés. Alors l'Assemblée a trouvé devant elle un groupe naturel, spontané qui a pour lui l'ancienneté historique, c'est la commune.

La Constituante de 1789 avait voulu créer des communes nouvelles mais elle s'était heurtée aux réalités, elle avait été obligée de dire que tous les bourgs, toutes les villes, toutes les paroisses toutes les communautés d'habitants formeraient désormais des communes. La Constituante s'était trouvée devant le fait de l'existence de la commune, Lamajorité conservatrice de l'Assemblée Nationale recut une adhésion précieuse dans la personne de Gambetta. Il trouva une de ces formules qui influent sur l'opinion des assembléem et sur l'opinion populaire elle-même. "Le Sénat sera le Grand Conseil des communes de France". Mais ce qui entraîna la décision de l'Assemblée, ce fut cette considération politique. L'Assemblée nationale et conse vatrice; elle veut que le Sénat soit conservateur. Or. à cette époque, c'est la campagne, c'est la petite commune rurale qui est la forteresse des idées conservatrices. L'Assemblée fera donc élire le Sénat par les petites communes rurales. Chacune de ces "paroisses" aura la même influence que l'orgueilleux chef-lieu. C'est pourquoi dans leurs polé miques des débuts du régime, les radicaux qualifiaient les sérateurs de "ruraux".

C'était une grande chose et une mission émouvan te d'être le délégué unique d'une ville comme Paris. Au si aux élections du 30 Janvier I876, Victor Hugo, en fut seul jugé digne. Aujourd'hui Paris a trente délégués, choisis parmi les militants qui n'ont pas le lustre de cet ancêtre (Les conseillers municipaux étant déjà élec teurs sénatoriaux, grâce à leur titre de conseillers généraux, les délégués sont choisis parmi les électeurs de Paris).

La seconde caractéristique du Sénat de I875 c'est l'institution des inamovibles. Sur 300 membres, 225 seulement étaient élus pour 9 ans comme il vient d'être indiqué. Les 75 restant étaient élus pour toute leur vie dans des conditions toutes spéciales. Les 75 premiers furent désignés par l'Assemblée Nationale elle-même avant sa séparation. Au fur et à mesure des décès, les vacances étaient comblées par le Sénat luimême, suivant le mode de cooptation académique.

La désignation des 75 premiers inamovibles correspond à la tendance normale des assemblées à se perpétuer. Ayant fait une constitution, la majorité cons

2°Les inamovibles:

vatrice veut que sa représentation préside à la mise en eeuvre de cette constitution. Les 75 premiers inamovibles devaient donc représenter la majorité conservatrice et orléaniste de l'Assemblée.Ce calcul fut déjoué grâce aux manoeuvres de Gambetta, de Jules Simon et de Duclerc. Grâce à une entente avec les légitimistes (partisans du comte de Chambordails parvinrent à faire élire 50 républicains, IO légitimistes et seulement I5 re présentants de la majorité orléaniste.

Mais, à côté de cette pensée politique, le principe de l'institution se justifiait par la préoccupation de faire entrer dans le Sénat les modèles des parlementaires, ceux qui par leur culture, leur expérience, leur indépendance, éclairaient la seconde Chambre. On pensait qu'avec ce système entreraient dans les assemblées les illustrations du pays, les notabilités, des lettres et des sciences et des arts des personnalités dont la place est marquée dans les grandes assemblées, mais qui n'ent pas l'ensemble de qualités et de défauts nécessaires pour faire une campagne électorale, qualités qui évidemment ne vont pas toujours avec la supériorité de l'esprit.

On pensait que les 75 sénateurs inamovibles allaient être des personnages formidables, des Sénateurs de légende. Il n'en fut rien, et c'est l'Assemblée Nationale elle-même, qui a donné le plus mauvais exemple, puisque, lorsqu'elle a eu à élire ces 75 Sénateurs inamovibles elle est allée les chercher non dans les illustrations du pays, mais parmi ceux de ses membres qui semblaient n'avoir pas de chances d'être réélus.

Si cependant les inamovibles n'ont pas atteintces sommets, leur liste reste impressionnante. Et de ce point de vue, on peut regretter l'institution. Ils ne représentaient aucun département, ils ne s'étaient asfreints à aucune démarche, ils pouvaient se consacrer complètement aux intérêts généraux du pays.

Le Sénat actuel depuis I884.

La réforme de 1884 a effacé les caractéristiques du Sénat de 1875. Elle a été réalisée en deux étapes.La première est la déconstitutionnalisation.la seconde est la réforme réalisée. La déconstitutionnalisation est opérée par la loi constitutionnelle du I4 août 1884, article 3. "Les articles I à 8 de la loi constitutionnelle du 24 Février 1875 relatifs à l'organisation du Sénat, n'auront plus le caractère constitutionnel" Du moment que ces dispositions n'ont plus le caractère constitutionnel, elles peuvent être modifiées par une loi ordinaire. La loi ordinaire qui modifia ces dispositions porte la date du 9 Décembre 1884.

La première réforme, fut la suppression des Sénateurs inamovibles. L'inamovibilité heurtait les sentiLa suppression des sénateurs inamovibles ments démocratiques.L'idée de sénateurs élus pour toute leur vie et absolument irresponsables paraît contraire à l'idée démocratique.Le rapporteur de la réforme de 1884, M. Demôle pouvait dire de la suppression de l'inamovibilité qu'il n'était pas de réforme politique qui ait été réclamée avec plus d'ensemble et d'énergie pa par l'opinion publique. Cette hostilité démocratique, a fait repousser par la Commission compétente du Sénat, le 14 février 1930, une proposition de M. Bourdeau tendant à reconstituer des sièges inamovibles au profit des anciens présidents de la République.

La suppression de l'institution des inamovibles est réalisée en ces termes par la loi du 9 Décembre 1884.article Ier: "Le Sénat se compose de 300 membres, (aujourd'hui 314)élus par les départements et les colonies". Seulement la réforme de 1884 n'est pas brutale, elle ménage les situations acquises et l'article Ier continue: "les membres actuels, sans distinction entre les Sénateurs élus par l'Assemblée Nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés". Par conséquent, les Sénateurs inamovibles ayant été nommés pour toute leur vie restent en place. Quand l'un d'eux meurt. on tire au sort entre les départements les moins favorisés quant au nombre des Sénateurs pour désigner celui qui recoit un Sénateur de plus à la place de l'inamovible. M. Bérenger et M.de Marcère, sont restés en place plus de trente ans après la suppression de l'institution.

Suppression d**a** l'unité du délégué. Seconde réforme de 1884:-la loi du 9 Décembre 1884 supprime l'unité du délégué sénatorial.Il n'y a pas à proprement parler proportionnalité entre le nombre des habitants d'une commune et le nombre des délégués sénatoriaux.Ce nombre varie avec l'importance du Conseil Municipal, et à son tour le nombre des conse lers municipaux varie avec l'importance de la commune.

"Les Sénateurs, dit l'article 6, sont élus par un Collège électoral, comprenant:

I°-les députés 2°-Les conseillers généraux 3°-Les cons lers d'arrondissement 4°-Les délégués élus parmi les électeurs de la commune par chaque conseil municipal. Les Conseils composés de 10 membres éliront I délégué

11	1	u u	I2 membres	" 2	11
11	17	11	16	11 3	11
n .	11	n	21	" 6	11
11	11	11	23	11 9	11
17	14	11	34	" 2I	11
u	. 11	u	36	"et au-des	sus
			éliront	24	11

Le Conseil Municipal de Paris élira 30 délégués

Par conséquent, cette variation est bien loins d'é tablir la proportionnalité exacte entre le nombre des habitants d'une commune et celui des délégués de cette commune. Les campagnes cessent d'être les maîtresses absolues de la situation, mais les grandes villes sont absolument sacrifiées et littéralement écrasées.

C'est à Paris que le scandale éclate. Avec trois millions d'habitants. Paris n'a que trente délégués. Saint-Denis et Levallois, avec moins de 200,000 habitants ont 50 délégués. Aux élections sénatoriales de 1927, il y avait pour le département de la Seine 1079 électeurs sénatoriaux. Paris, sur ce chiffre n'en avait que 147. La capitale a un délégué sénatorial pour 25000 habitants, les communes de la banlieue ont un délégué séna. torial pour I500 habitant s. Cela fait vingt fois plus pour la banlieue; mais il y a des communes de la banlieue qui ont proportionnellement 50 fois plus de délégués sénatoriaux que Paris, Par conséquent, c'est la barlieue qui élit les sénateurs de la Seine et Paris est cacrifié. Cette situation est absolument injustifiable, Marseille avec 500,000 habitants élit 24 délégués, mais le reste du département avec 300.000 habitants en élit 313, par conséquent 13 fois plus avec 2 fois moins d'habitants. Ce résultat scandaleusement injuste, n'est pas le résultat d'une inattention du législateur, mais d'un plan soigneusement médité. La majorité parlementaire en 1884 appartient au parti opportuniste. C'est ce parti qu'il s'agit de favoriser. Ses électeurs ne sont pas dans les grandes villes, qui appartiennent aux partis avancés et qu'il faut pour ce motif sacrifier. Ils ne sont pas encore dans les campagnes. Ils sont dans les chefs-lieux de canton, dans les bourgs, ce sont des agglomérations qu'il faut favoriser.

On trouve dans le Sénat de la troisième République les caractères principaux de la petite bourgenisie moyenne des chefs-lieux de canton, légèrement réactionnaire au point de vue social, mais voyant dans l'anti-cléricalisme l'article fondamental du credo

républicain.

Le 20 Novembre 1909 devant la Chambre des Députés, M. Camille Pelletan appréciait ainsi le mode d'éplection des sénateurs: "C'est un système de suffrage restreint, indirect, si vous voulez, sans précédent dans notre histoire, sans analogie dans aucun autre payslibre sans lien avec aucune doctrine vraie ou fausse, sans attache avec aucun principe". Et M. Camille Pelletan faisait le procès de ce collège électoral, composé de 7500 politiciens, de 75.000 petits bourgeois conservateurs sociaux, remués par l'ambition, soumis à la pression administrative, exposés à certains genres de corraption par promesses et dociles à la pression administrative.

Source : BIU Cujas

<sup>&</sup>quot;Les Cours de Droit"

La majorité du collège électoral du Sénat est composée des Maires qui sont ordinairement choisis comme délégués par leurs Conseils municipaux, or, les préfets ont action sur les maires.

Les délégués sénatoriaux qui forment la masse des électeurs sénatoriaux doivent être choisis parmi les électeurs de la commune.Pratiquement, le Conseil municipal choisit les délégués dans son sein et le fait de ne pas désigner le maire est un témoignage de méfience-contre lui.

Mais à Paris les 80 Conseillers municipaux sont tous électeurs sénatoriaux, en leur qualité de conseillers généraux de la Seine. Les trente délégués du conseil municipal doivent être choisis hors de son sein.

En vertu de la loi du 2 Août I875 art.2, les conseils municipaux doivent élire un certain nombre de suppléants, chargés de remplacer les délégués empêchés.

Proposition de réforme-Le système de I884 vit par la force de l'habitude. Il n'a pas de défenseurs ouverts. Plusieurs propositions ont été formulées. Elles tendent toutes à élargir le collège électoral I°-en chargeant tous les conseillers municipaux restant chez eux, d'où économies d'élire les sénateurs; 2°-en confiant l'élection des sénateurs au suffrage universel; 3°-en faisant désigner les sénateurs par les électeurs de trente ans parmi les hommes de quarante. C'est ce dernier système qui a nos préférences.

\$2- La réglementation des élections sánatoriales.

"Le mandat sénatorial commence en même temps que la session ordinair "Ainsi décide la loi du 7 Juillet 1929. Chaque année, le second mardi de janvier, les Chambres se réunissent de plein droit et obligatoirement en session ordinaire. C'est donc le second mardi de janvier suivant le renouvellement triennal que commence le mandat des sénateurs nouvellement élus et que prend fin le mandat de ceux qui ne sont pas réélus. En cas de vacance par mort ou démission, le sénateur élu à une élection partielle entre immédiatement en fonctions.

La loi du 9 décembre 1884 ne fournissait sur ce point aucune précision. Devant ce silence, le gouvernement se considérait comme le maître absolu de fixer la date des élections. "Le silence de la loi dit Waldeck Rous seau le 8 décembre 1884, est complet sur ce point, et suivant l'opinion admise, on peut faire l'élection soit avant, soit après l'expiration du mandat". Le 23 décembre 1899, il renouvelle cette affirmation et, sous prétexte de ne pas déranger les travaux de la Haute-Cour, il fi-

I-Quand commence le mandat sénatorial.

2°-Date des élections. xa les élections au 29 janvier, après l'expiration des pouvoirs.

Mais la règle établie depuis le premier renouvellement du 5 janvier 1879, était que les élections avaient lieu le premier dimanche de janvier. Cette date a paru incommode pour plusieurs raisons: I'd'abord, l'inclémence de la saison-2°la seconde est celle ci: A partir du mois de Novembre un tiers des sénateurs faisaient leur campagne électorale, le Sénat se trouvait vidé d'un tiers de ses membres. Sur les 200 sénateurs restant il y avait toujours quelques malades, les débats importants de Novembre et de Décembre et surtout le vote du budget, se déroulaient devant une assemblée très peu nombreuse. C'est dans ces conditions que, sur la proposition de M. Coyrard, Président du groupe des Sénateurs-Maires, a été votée la loi du 7 Juillet 1929 qui décide L'élection des sénateurs a lieu dans la deuxième quinzaine du mois d'octobre qui précède l'expiration de leur mandat". C'est la belle saison de l'automne.

Le mandat sénatorial des entrants va commencer le second mardi de Janvier et le mandat des sortants finit à cette même date. Donc pendant un peu plus de deux mois, il y a d'une part des sénateurs élus, qui ne peuvent pas siéger, puisqu'ils ne seront sénateurs que deux mois plus tard, et d'autre part, des sénateurs battus, qui peuvent encore siéger, pui sque leur mandat ne finit que le second mardi de Janvier suivant.

Cette loi a donné lieu pour la première fois à des combinaisons assez étranges. Il est entendu que, lorsqu'un siège devient vacant dans les six mois a vant le renouvellement triennal, les élections pour le siège vacant n'ont lieu qu'en même temps que les élections générales pour le renouvellement triennal. Par conséquent, lors que l'on a voté cette loi du 7 Juillet 1929, les six mois auraient dû partir de la seconde quinzaine d'Octobre, c'est-à-dire que pour les séna teurs venant à mourir dans les six mois avant la seconde quinzaine d'Octobre, on n'aurait dû procéder à leur remplacement qu'avec le tiers sortant, mais le gouvernement n'a pas appliqué cette règle; il a décidé que les six mois comptaient toujours à partir du second mardi de Janvier. Par application de cette solution, M. deRoths child élu à une élection partielle des Hautes-Alpes cour être sénateur jusqu'au second mardi de Janvier 1938 dit, quelques semaines après se faire réélir pour être sénateur à partir de ce second mardi.

3°Les élections sénatoriales ont lieu en principe au scrutin de liste. S'il y a trois sénateurs à élidans un département, il n'y a qu'un scrutin et un bulletin sur lequel chaque électeur inscrit trois noms. Mais

3°-Les élections sénatoriales

ont lieu, en principe, au scrutin de liste.

4°-Le scrutin est facultalecteurs et obligatoire pour les délégués.

5°-Les électeurs sénatoriaux tou chent une indemnité.

s'il n'y a qu'un seul sénateur à élire, le scrutin est évidemment uninominal; c'est ce qui se produit dans le Territoire de Belfort, dans chacun des départements d'Al gérie et dans les colonies.

4°Le scrutin est facultatif pour l'ensemble des électeurs, mais il est obligatoire pour les délégués. Il v a.en effet, dans le Corps électoral du Sénat des électif pour l'en-veurs, qui sont les Députés, les Conseillers généraux, les semble des é- Conseillers d'arrondissement, et puis il y a les délégués des Conseils municipaux, Le vote est obligatoire pour les délégués des Conseils municipaux et il n'est pas obligatoire pour les électeurs de droit:Députés. Conseillers généraux. Conseillers d'arrondissement. A cette différence il n'y a aucune raison sérieuse. On a dit en 1875 que les Députés, les Conseillers généraux les Conseillers d'arrondissement étaient des gens de trop haute moralité, de trop haute intelligence pour ne pas comprendre l'importance de ce devoir qu'ils avaient à remplir, et qu'il était inutile de leur imposer l'obligation du vote tandis que les délégués des Conseils Municipaux, gens plus modestes. plus humbles. n'auraient pas cette haute moralité et cette haute intelligence, qu'il fallait donc suppléer à cette caren ce par l'obligation. C'est un raisonnement inadmissible Si un délégué ne vient pas voter, ou si, empêché, il n'a pas averti à temps le suppléant, qui devait le remplacé, il est condamné par le Tribunal civil à une amende de 50 francs, soit avec les centimes additionnels une amende de 425 francs environ(L.2 août 1875 art.18)

5° La fonction d'électeur sénatorial est en principe payée. Cette indemnité des électeurs sénatoriaux est fixée par la loi du 30 Décembre 1928. Antérieurement il n'y avait que les délégués des Conseils municipaux qui recevaient une indemnité; il était alors courant de dire que l'indemnité était la contrepartie de l'obligation. Depuis la loi du 30 Décembre 1928 le principe est changé. Cette loi étend le droit à indemnité.antérieurement réservé aux délégués des conseils municipaux à tous les électeurs, à la seule condition qu'ils ne touchent pas une indemnité annuelle, à raison deleur fonction. Cette formule exclut: I°les Députés-2°les Conseillers généraux de la Seine oui ont des indemnités annuelles en raison de leurs fonctions. Par conséquent. sont pavés:les Conseillers généraux.les Conseillers d'arrondissement, les délégués des Conseils Municipaux. La loi dit"s'ils le demandent", mais en réalité, tout le monde le demande,

Cette loi du 30 Décembre 1928 augmente le taux de l'indemnité; en vertu de l'article I7 de la loi du 2 août 1875, complété par l'article 77 du règlement du

25 Décembre de la même année, les délégués sénatoriaux recevaient l'indamnité, qui est allouée aux jurés de la Cour d'Assises, c'est-à-dire deux francs cinquante par myriamètre, tant à l'aller qu'au retour, c'est-àdire cinquante sous pour dix kilomètres. Il m'était rien alloué si le délégué n'avait que trois kilomètres à faire. C'était manifestement insuffisant.

En 1919, M. Steeg ministre de l'Intérieur. déposa un projet tendant à élever l'indemnité des délégués sénatoriaux et vint le soutenir devant la Commission du suffrage universel. Ce projet ayant été re poussé, le Gouvernement profita pour l'imposer à la Chambre, de la procédure du cavalier budgétaire qui consiste à introduire dans la loi de finances.des dispositions qui n'ont rien de commun avec les finances.

La loi de finances du 30 Décembre 1928, article 98 dispose"Les délégués qui auront pris part à tous les scrutins recevront sur les fonds del'Etat. s'ils le requièrent et sur présentation de leur lettre de convocation, visée par le Président du collège électo ral, une indemnité pour frais de voyage et de séjour dont les bases, le tarif, le mode de paiement seront déterminés par un règlement d'administration publique", C'est une générosité que les circonstances n'imposaient

Le règlement d'administration publique (décret pris avec l'avis du Conseil d'Etat)a été rendu le I6 juin 1929. Il rembourse d'acord à l'électeur ses frais de déplacement depuis la commune pour les délégués sénatoriaux, depuis le chef-lieu de canton pour les conseil lers généraux et les conseillers d'arrondissement. Il alloue en outre une indemnité forfaitaire de soixante francs, Les élus du chef-lieu ne reçoivent rien. Ceux qui ont à faire moins de 3 kilomètres, ne touchent pas d'indemnité de voyage et leur indemnité de séjour est réduite à vingt francs.

6°Le vote est secret; les élections sénatoriales vote est secret. ont lieu dans les mêmes conditions que les élections à la Chambre des Députés; vote sous enveloppe et isoloir.

7°Le vote à lieu à la majorité. Aux deux premiers lieu à la majo-tours de scrutin, il faut, pour être élu, avoir plus de la moitié des suffrages exprimés. Au troisième tour de scrutin, l' majorité relative suffit; est élu celui qui a obtenu plus de voix que son concurrent le plus favorisé. Ces trois tours de scrutin ont lieu le même jour, le dimanche où ont lieu les élections. Une loi récente du I2 Août 1929 a changé les heures de tours de scrutin. Elles sont désormais les suivantes: de 8 heures à II heures 30. De 2 heures à 4 heures. De 6 heures à 8 heures/Cette réforme a eu pour objet de permettre aux électeurs sénatoriaux de rentrer chez eux à la fin de

6°-Le

7°-Le vote a rité, mais uvec trois tours.

8°-Le bureau des élections sénatoriales est présidé par le président du tribunal civil. la journée.

En principe, tous les collèges électoraux, pour la Chambre des députés, pour les Conseillers généraux, pour les conseillers d'arrondissement, pour les Conseillers municipaux, sont présidés par le Maire. Cette règle s'explique par ce fait que le vote a lieu à la commune. Or, avec les élections sénatoriales nous sommes en présence d'un scrutin départemental, au chef-lieu. or; il n'y a pas de maire départemental. Ces fonctions sont remplies par le Préfet, qui, agent politique du Gouvernement est le dernier personnage auquel on pourrait penser pour assurer la sincérité des opérations. C'est dans ces conditions que la loi a confié la présidence du Collège électoral sénatorial au Président du Trib. nal civil du chef-lieu, présumé par ses fonctions, impartial observateur de la loi. Ce magistrat est d'ailleurs appelé, on le sait, à présider la Commission de recen sement pour l'élection des députés. Il préside aussi la Commission spéciale chargée de l'impression et de l'envoi des bulletins et circulaires. Nous rencontronsen somme une application très partielle du principe belge d'après lequel c'est l'autorité judiciaire qui est chargée de veiller à la sincérité des opérations électorales. Le président du tribunal est assisté des deux électeurs les plus jeunes, et des deux électeurs les plus âgés. A eux cinq, ils nomment un secrétaire. Et ces six personnages constituent le bureau électoral sénatorial.

§3- Position respective du Sénat et de la Chambre.

C'est une question doctrinalement et politiquement très importante que de savoir si le Sénat a des pouvoirs égaux ou inférieurs à ceux de la Chambre. Il est facile de comprendre que la dualit ne donne son plein résultat qu'avec des Chambres égales, ou à peu près Si la seconde n'a que des pouvoirs nominaux, on est en fait sous le régime de l'unité.

Or, notre Constitution donne, en principe, au Sénat,

des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre.

C'est une application de ce principe que nous trouvons notamment dans l'article 8 de la loi du 24 février: "Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois".

A ce principe de l'égalité des Chambres, l'histoire et la législation comparée apportent de nombreuses

exceptions.

Lorsque, pour la première fois, est apparu en France le système de la dualité de Chambres c'était dans la constitution du 5 Fructidor de l'An III. Cette constitution confiait le pouvoir exécutif à un Directoire de 5 membres, et le pouvoir législatif à deux assemblées, le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des An-

Egalité des attributions du Sénat et de la Chambre

L'inégalité des attributions apparaît en même temps que la dualité( Constitution de l'An III) ciens Lorsque Boissy d'Anglas, rapporteur, la présenta à la Convention, il justifia ainsi l'existence des deux Chambres: "Le Conseil des Cinq cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison" Dans la pratique, il tira les conséquences de cette définition. Le Conseil des Cinq Cents avait seul l'initiative des lois, et le Conseil des Anciens ne pouvait qu'adopter ou rejeter les lois votées par le Conseil des Cinq Cents. Lorsqu'il s'agissait, au contraire, de réviser la constitution, acte essentiellement grave, la règle était renversée: l'initiative ne pouvait émaner que des Anciens.

Dans la Constitution du 22 Frimaire an VIII (Const lat) on ne peut pas dire qu'il y ait deux Chambres; il y en a en réalité, quatre Le Conseil d'Etat, qui a l'initia tive des lois, le Tribunat qui en a la critique, le Corps législatif qui en a le vote le Sénat qui en a le contrôle constitutionnel. Siéyès a profondément différencié les attributions des Assemblées. Toute cette complexité inaugurée par Sièyès, sert de paravent au pouvoir d'un seul.

C'est avec la Charte du 4 Juin 1814 qu'apparaît pour la première fois le système, qui est aujourd'hui celui de la constitution de 1875. La Chambre des Pairs a les mêmes attributions en principe que la Chambre des Députés, sauf la priorité de la Chambre en matière de lois de finances, et cette règle passe sans déformation dans la Charte du 14 Août 1830.

La Constitution dictatoriale du I4 Janvier 1852 institue un Corps législatif de 250 membres et un Sénat nommé par le Chef de l'Etat, d'abord Prince Président, et ensuite à partir de novembre 1852. Empe reur Lo préambule qui précède la promulgation de la Constitution explique que le Sénat est une institution originale, qui n'a rien de commun avec la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, qui recommençaient à quelques jours d'intervalle, les mêmes débats sur les mêmes questions. Le Sénat est seulement chargé de vérifier la conformité de l'activité du Corps législatif avec les principes supérieurs de la constitution. Par conséquent, les lois ne sont pas examinées par le Sénat au point de vue de leur opportunité, mais seulement au point de vue des principes constitutionnels, S'agit-il d'une loi sur la presse on n'en discutera pas les dispositions on se demandera si cette loi est conforme aux principes proclamés par la constitution du T4 Janvier 1852 qui, en somme, confirme les principes de 1789. Mais à la fin du Second Empire, le Sénat devient une seconde Chambre à l'exemple de la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet.

Les assemblées dans la Constitution de l'An VIII.

Dans la charte de I8I4, la Chambre des Pairs, a, en principe, les mêmes attributions que la Chambre des députés,

Le Sénat du Second Empire. Le Parliament act de 1911, en Angleterre.

Différence dans les attributions du Sénat et de la Chambre dans les Constitutions du lendemain de la guerre. Par conséquent, en 1875, est appliquée la règle qui était celle du Sénat de l'Empire dans sa seconde partie communément appelée" l'Empire libéral". Au cours de ces dernières années, dans l'hist dire

Au cours de ces dernières années, dans l'hist dire constitutionnelle des pays étrangers, il y a eu des modifications importantes dans le principe de la dualité de Chambre.

C'est en Angleterre, en 1911, le Parliament act (IO Août). Il y a, dans ce pays, une Chambre des gens du commun"élue par le suffrage universel des hommes et des femmes; à côté, il y a la Chambre des Lords, assemblée aristocratique dont les membres sont nommés par le Roi avec un titre héréditaire. Cette institution aristocratique semble difficilement compatible avec la démocr tie. Cependant, en dépit de plusieurs tentatives plus ou moins timides, l'Angleterre ne se décide pas à porter la main sur cette grande survivance historique, d'autant plus, en somme, que l'hérédité de la couronne n'est pas plus rationnelle que l'hérédité de la patrie. C'estdans ces conditions que les Anglais conservent les vieux fla cons et en changent le contenu. Le Parliament act tend à ne laisser à la Chambre des Lords qu'un simple droit de remontrance qui doit s'effacer devant la volonté per sistante de la Chambre populaire.

Dans les constitutions du lendemain de la guerre qui ont conservé le principe de la dualité de la Chambre, on trouve fréquemment le principe de la différen ce des attributions. En Tchécoslovaquie, il y a un système extrêmement complexe. Si un projet approuvé par la Chambre est rejeté par le Sénat, il devient loi, s'il est voté pour la seconde fois à la majorité par la Chambre. Mais si le Sénat a repoussé un projet de la Chambre à la majorité des 3/4, ce projet ne peut devenir loi contre la volonté du Sénat que si la Chambre le vote à la majorité des 3/5; au contraire, si le Sénat reprend de nouveau son projet repoussé par la Chambre, il ne peut pas devenir loi si la Chambre le repousse une seconde fois à la majorité absolue(§§43 et 44).Le fait que, en somme, le Sénat n'a qu'un droit de vote est d'autant plus remarquable que cette assemblée est élue au suffrage universel.

Le même esprit inspire la Constitution de Pologne, article 35. Un projet voté pour la seconde fois par la Diète (la Chambre populaire) devient loi contre la volonté du Sénat. Toutefois, à l'heure actuelle, les propositions de révision qui tendent à restaurer l'autorité dans l'Etat, notamment dans l'organisation de l'Exécutif, prévoient une égalisation des pouvoirs des deux Chambres.

En France, le parti socialiste, qui conserve toujours en principe son hostilité contre l'institution Exception à l'égalité des Chambres dans la Constitution de I875.

Priorité financière de la Chambre des Députés.

Droit pour le Sénat de s'assembler de plein droit dans des circonstances extraordinaires.

Le Sénat doit pour la dissolution de la Chambre des députés

Le Sénat peut renverser le Gouvernement.

Le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice.

même demande. En attendant que le rôle du Sénat soit réduit à un veto qui serait brisé par la volonté persistante de la Chambre populaire (Proposition Renaudel).

La Constitution de I875 apporte, elle-même à l'égalité des Chambres une série d'exceptions qui laissent

cependant subsister le principe.

I°-Priorité financière de la Chambre des Députés.artic le 8 de la loi du 24 février 1875 alinéa 2 "Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par od Le". Pratiquement, le budget est d'abord porté à la Chambre des Députés. Un sénateur peut prendre l'ini tiative d'une loi, un député le peut également, le gouvernement peut porter un projet devant le Sénat ou devant la Chambre, mais, lors qu'il s'agit du budget, il est d'abord porté devant la Chambre des députés. C'est une règle, qui est née en Angleterre, qui est entrée en France, sous la Restauration, qui a été conservée par laCharte de 1830 et qui est passée de là dans la Constitution de 1875. La Chambre populaire élue, est considérée comme la représentation la plus directe des contribuables.

2°-Droit pour le Sénat de s'assembler de plein droit dans des circonstances extraordinaires. Si la Chambre des députés a été dissoute, et que pendant cette période de dissolution, alors qu'il n'y a pas encore de nouvelle Chambre, la présidence de la République devient vacante, la constitution invite le Sénat à s'assembler de plein droit. Pour quoi faire? La constitution ne le précise pas?Disons que c est pour veiller au salut de l'Etat.C'est le seul cas où le Sénat, comme Assemblée législative, peut se réunir seul et de plein droit (Art.

3,al.4,L.16 Juillet 1875)

3°-Le Sénat est appelé à donner au Président de donner son avis la République qui est obligé de s'y conformer son avis au sujet de la dissolution de la Chambre des Députés.Le Le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre que s'il y est autorisé par le Sénat, alors que le Sénat ne peut pas être frappé de dissolution (art.5 L.25 février 1875).

4°-On se demande si le Sénat peut renverser un ministère (V.infra). Le Sénat a répondu à la question en en renversant. Il a commencé par le Ministère de M. Bourgeois, il a renversé un ministère de M. Tirard. un ministère Briand, un ministère Herriot, un ministère Tardieu.

5 -Le Sénat peut être constitué en Cour de Justice pour juger; le Président de la République en cas de haute trahison et en cas de délit de droit commun, les ministres en cas de crime commis dans

"Les Cours de Droit" 3. PLACE DE LA SORBONNE. 3 Répétitions Ecrites et Orales

l'exercice de leurs fonctions; c'est ce que l'on appelle la compétence ratione personae, à raison de la personne. En outre, le Sénat peut être constitué en Cour de Justice pour juger des personnes quelconques à raison de certaines infractions attentat contre la sûreté de l'Etat, complot tendant à changer la forme du gouvernement. C'est la compétence ratione materiae (art. 5 L. Const. 24 février 1875) (V. infra).

6°-Le Sénat a certaines attributions honorifiques: c'est son bureau qui sert de bureau à l'Assemblée nationale, chargée de réviser la constitution, ou à laréunion des deux Chambres chargée d'élire le président de

la République.

Dans les Etats fédéraux, c'est-à-dire dans les Etats qui n'ont qu'une seule souveraineté internationa-le, mais qui se composent d'un ensemble d'Etats membres dont chacun conserve la souveraineté intérieure, la seconde Chambre joue un rôle particulier.

Elle a d'abord et d'une façon générale, le rôle que l'on attribue en général à une seconde Chambre mais elle a en outre, cette fonction particulière qui est de représenter l'égalité et l'indépendance des Etats. Lorsque des Etats indépendants, comme cela s'est produit pour la donstitution de Philadelphie (constitution des Etats-Unis) se fédèrent entre eux pour former un seul nouvel Etat, ils peuvent redouter pour l'avenir de leur indépendance et pour la position qu'ils occuperaient dans la Fédération. Afin de les rassurer, on organise d'une façon spéciale une seconde Chambre.

C'est la constitution américaine de 1787, qui a a donné dans cet ordre d'idées l'exemple le plus frappant. Alors qu'à la Chambre des représentants, les Etats sont représentés proportionnellement à leur population, à la seconde Chambre, c'est-à-dire au Sénat, chaque Etat, quelle que soit son importance, a une représentation égale à celle des autres Etats. Aux Etats-Unis il y a un Etat que en raison de son importance, on appelle l'Etat empire l'Etat de New-York, cet état n'a que deux sénateurs comme le plus petit des Etats faisant partie de la Confédération américaine. Voilà l'idée d'égalité des Etats. De sorte que, si on voulait supprimer un petit Etat, porter atteinte à son indépendance, il aurait toujours pour se défendre la même représentation que les Etats les plus puissants.

C'est sur ce modèle qu'est organisé le Conseil des Etats dans la Confédération Suisse, le Sénat dans la

Confédération Australienne, etc. ..

Mais, en outre, le Sénat américain, comme représentant d'ailleurs de l'égalité et de l'indépendance des Etats, a été institué comme conseil obligatoire du Président des Etats-Unis. C'est une application par-

Le rôle de la seconde Chambre dans les Etats fédéraux

Le Sénat des Etats-Unis d'Amérique. ticulière du système de l'inégalité des Chambres dans un sens favorable la supériorité du Sénat. Le Président des Etats-Unis est élu à deux degrés par le peuple et c'est lui-même qui dirige souverainement en politique sans avoir à se préoccuper des voeux et des aspirations de la Chambre des représentants. Toutefois, un certain nombre d'actes importants de sa fonction ne peuvent être accomplis qu'avec l'approbation du Sénat donnée à la majorité exceptionnelle des deux tiers. Cette approbation est même nécessaire pour le choix des ministres. Mais la coutume veut que le Sénat approuve, sans les exa miner, le choix du Président, puisque les ministres sont ses agents personnels. C'est un effet de ce que l'on appelle la "courtoisie sénatoriale".

Mais cette courtoisie n'intervient pas en matière de politique étrangère. Sur ce domaine, le Sénat entend conserver toute son indépendance et toute sa liberté d'appréciation. Lorsqu'il s'agit d'abord de nommer les ambassadeurs et les représentants des Etats-Unis au près des puissances étrangères, le Sénat doit approuver formellement le choix. Le Sénat examine les aptitudes des candidats et aussi la politique qu'ils semblent représenter.

La fonction la plus importante, qui appartient en propre au Sénat américain, c'est l'approbation des traités. Le Président des Etats-Unis fait les traités internationaux; il les négocie, il les signe, mais ces traités ne sont définitifs qu'avec l'approbation du Sénat, prise à la majorité des 2/3. Le Président Wilson, un des principaux auteurs du Traité de Versailles, a vu cette oeuvre renversée, par le Sénat. Le vote du Sénat a été une déception douloureuse pour la France et ses alliés.

Chapitre II

COMPOSITION DES CHAMBRES.

Section I

L'éligibilité

I°Eligibilité Inéligibilité et incompatibilité. L'éligibilité est l'aptitude à être désigné par les électeurs pour faire partie de l'une ou de l'autre Chambre.L'inéligibilité empêche un individu d'être élu, c'est-à-dire que même s'il a la majorité dans le Corps électoral, il ne sera pas envoyé à l'une ou à l'autre Chambre.Au contraire, l'incompatibilité permet à l'individu d'être envoyé à l'une ou à l'autre Chambre, mais lorsqu'il y sera, il aura à choisir entre le mandat qu'il

aura ainsi reçu des électeurs et une fonction publique ou certaines occupations privées. Par conséquent. l'inéli gibilité empêche d'être élu, l'incompatibilité imposeune obligation d'opter.

En matière d'éligibilité, on rencontre une règle absolument parallèle à celle que l'on a trouvée au sujet de l'électorat, c'est la règle de l'éligibilité universelle. En principe, chacun peut être élu, il n'y a a pas de condition de situation sociale, pas de condi tions d'instruction, pas de conditions d'aptitude intellectuelle; il appartient à l'électeur de dégager souverainement l'élite qui doit entrer dans les assemblées. Ca principe de l'éligibilité universelle découle de l'ensemble de nos institutions, mais on en trouve une expression particulièrement frappante dans l'article 6 du 30 Novembre 1875 sur l'élection des Députés"Tout électeur est éligible sans condition de cens à l'âge de Restrictions de 25 ans accomplis".

Le principe de l'éligibilité universelle.

principe.

Après avoir posé le principe, la loi le restreint quel que peu, en posant des inéligibilités. Il n'y a.en somme, que des conditions minima et négatives. Il n'y a pas de conditions de fortune, de situation sociale, d'ins truction, de compétence. C'est au suffrage universel qu'il appartient de dégager souverainement l'élite.

Il y a des conditions d'éligibilité communes aux deux Chambres, d'autres spéciales à la Chambre, d'autres enfin spéciales au Sénat.

Conditions d'éligibilité communes aux deux Chambres. -

Inéligibilités absolues et inéligibi§ I. Conditions d'éligibilité communes aux deux Chambres.

Il y a des inéligibilités absolues, qui frappent l'individu considéré sur tout l'ensemble du territoire français. Il y en a de relatives, qui ne les frappentpas dans certaines circonscriptions.

Elles se ramènent à cette idée qu'il faut pour etre élu avoir la jouissance du droit électoral et présenter, à un degré un peu plus élevé, les conditions de lités relatives cette jouissance.

I-Electorat-"Tout élec-eur est éligible", dit la

loi, du 30 novembre 1875, art. 6.

La jouissance de l'électorat suffit; l'exercice n'est pas nécessaire. Donc a) il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste.Le député représente la France entière; il n'a pas besoin d'être rattaché à une localité. Il est tout de même anormal qu'un individu ne s'intéresse à la vie publique que du jour où il est candidat b) ceux dont l'exercice du droit élec. toral est paralysé par une situation de fait sontéli -gibles: c'est le cas des individus en détention préventive, ou détenus pour des délits n'entraînant pas privation de l'électorat (Gérault-Richard, Doriot, Marty, Verniers). C'est aussi, théoriquement, le cas des aliénés,

A-Inéligibilités absolues.

internés et non interdits.

2-Renforcement, en vue de l'éligibilité, des motifs qui privent de l'électorat certains individus.

Renforcement de la condition d'attachement à la chose publique. Stage de civisme a) L'étranger naturalisé est immédiatement électeur. Il n'est éligible aux chambres que dix ans après sa naturalisation. Ce stage est supprimé: I°pour ceux qui ont satisfait aux obligations militaires concernant le service actif. Un jeune étranger, qui se fait naturaliser, et va immédiatement faire son temps de service militaire est éligible lorsqu'il a atteint l'âge normal. 2°En outre, ce délai de dis ans peut être abrégé par un décret du Président de la République, rendu sur rapport spécial du Garde des Sceaux. Il y a dans cette disposition une survivance de ce que l'on appelait autrefois "la grande naturalisation". Nous avons eu dans notre histoire un cas de grande naturalisation, c'est le cas d'un Irlandais qui s'appelait Mac-Adaras.

Cette précaution est une mesure de sagesse élémentaire. L'Angleterre a connu pendant la guerre un citoyen Hongrois nommé Tribitch qui se faisait appeler Lincoln et qui avoua ne s'être fait élire à la Chambre des Communes que pour mieux trahir l'Angleterre. Il fut pendu. Mieux eut valu le déclarer inéligible.

Il y a à l'heure actuelle une tendance à admettre très vite les naturalisés dans la société française et à permettre qu'ils s'y fondent, notamment en francisant leurs noms. Il ne faudrait pas aller trop vite et trop loin dans cet ordre d'idées. On ne peut sentir en Français que si l'on est de sang français.

Pour la réintégration des Alsaciens-Lorrains dans la nationalité française, il y a une disposition spéciale dans le paragraphe II de l'annexe à la section 5 du traité de Versailles. On pourra voir cette question dans le rapport de M. Louis Martin, en date du I7 Janvier 1929, sur l'admission au Sénat du Comte d'Andlau.

b) Voici une condition d'éligibilité qui se rattache par quelques côtés à la précédente. Il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif. Cette règle a été formulée dans toute une série de lois militaires dont la dernière porte la date du Ier avril 1923, article 7. Il n'est pas nécessaire d'avoir fait le service militaire, il est néces saire d'avoir satisfait aux obligations militaires On a satisfait aux obligations militaires lorsque l'on a répondu à l'appel et lorsque l'on s'est présenté devant un Conseil de révision.

Pour trouver une application pratique de cette

Il faut
avoir satisfait aux obligations
militaires
concernant
le service
actif.

disposition, il faut imaginer des circonstances assez exceptionnelles. Si un individu, en effet, est insoumis s'il a été condamné pour insoumission, il est privé du droit de vote, par conséquent, il n'a pas la jouissance du droit électoral et il n'est pas éligible. Il faut ima giner qu'il ne s'est pas soumis aux obligations militai res et qu'il n'a pas été poursuivi. Ce fut le cas de M. Lafargue.

La loi militaire de I889 soulevait des diffic cultés un peu particulières, elle imposait un service militaire de trois ans, mais un ensemble de jeunes gens ne faisaient à 21 ans qu'une seule année et se trouvaient définitivement libérés de toutes les obligations militaires concernant le service actif, si avant l'âge de 27 ans, ils apportaient un des diplômes exigés par la loi. Ainsi les étudiants en Droit à 21 ans ne fái saient qu'un an de service militaire, mais il fallait qu'ils fussent Docteurs avant l'âge de 27 ans. Tant qu'ils n'avaient pas ce diplôme ou cet âge, ils n'avaient pas satisfait aux obligations militaires. Or, on pouvait être élu à 25 ans, et n'avoir pas encore son doctorat Ce fut le cas de M. Python qui acheva rapidement ses examens avant sa validation.

Cette disposition fut introduite dans les lois militaires pour éviter le retour du cas Mirman, ce député avait été complètement dispensé du service parce qu'il avait contracté un engagement décennal dans l'enseignement. Ayant été élu avant d'avoir professé pendant dix ans, il fut à la fois soldat de 2ème classe et membre du Parlement, situation anormale dont il sortit par une réforme opportune. Cette condition d'éligibilité est donc inspirée à la fois par le souci de l'attachement à la chose publique et par la préoccupation du bon fonctionnement des institutions représentétives.

Renforcement de la condition de moralité. éligible que réhabilité

Renforcement de la condition de moralité-Il y a pour l'éligibilité un léger renforcement de la condition de moralité exigée pour l'électorat. Elle concerne I° le failli 2° le liquidé judiciaire Le failli n'est 3°certains condamnés.

I°-Le failli recouvre l'électorat par l'expiration d'un simple délai de trois ans. Mais il n'est éligible que s'il a bénéficié d'une décision for melle de réhabilitation. La réhabilitation suppose que le failli a payé soit toutes ses dettes, soit qu'il a obtenu un concordat, tous les dividendes promis. Il fauter moins qu'il ait fait un effort, tel que tous les créanciers concordataires ne s'opposent pas à la réhabilitation. La réhabilitation est prononcée par le tribunal de commerce(Loi 23 Mars 1908, art. I). Il est vrai que la

Le liquidé judiciaire quoique électeur n'est pas éligible.

Inéligibilité des condamnés pour corruption électorale.

Conditions d'éligibilité inspirées par la défense du régime.

Les inéligibilités relatives.

b)leur étendue.

3°-Personnes frappées par l'inéligibilité relative.

même loi organise une réhabilitation de droit et sous la seule condition qu'il n'y ait pas eu banqueroute par la seule expiration de dix années depuis le jugement déclaratif.

2°-Le liquidé judiciaire reste électeur.mais il ne devient éligible que moyennant réhabilitation. soit par décision judiciaire, soit par l'expiration du délai de dix ans sans nouvelle condamnation.

3°-Enfin la loi du 31 Mars 1914. répriment la corruption électorale, frappe d'une inéligibilité de deux ans, le citoyen qui a été condamné pour corruption électorale, et d'une inéligibilité de deux ans le Député élu, mais à condition, d'une part qu'il ait été invalidé pour corruption électorale, et d'autre part, qu'il ait été condamné pour corruption électorale. Par conséquent, il ne suffit pas que la Chambre invalide un individu pour que cet individu devienne inéligible, il faut encore une décision d'un Tribunal judiciaire frappant le député invalidé.

Le faible d'esprit doté d'un conseil judiciaire ne peut pas être Conseiller municipal mais peut être député. C'est évidemment un oubli dans la législation.

Les membres des familles ayant régné sur la France ne peuvent recevoir aucune fonction publique et aucun mandat électif(Loi du 22 Juin 1886).

B-Inéligibilités relatives. Elles sont inspirées par la préoccupation du bon fonctionnement du régime, et elles ont pour objet d'éviter la pression que certains fonctionnaires pourraient exercer sur les électeurs à raison même de leurs fonctions.

Cette relativité s'applique au sol. Alors que aLeur fondement. ceux qui sont frappés d'inéligibilité absolue ne peux vent être élus dans aucune partie du territoire français, ceux qui sont frappés d'inéligibilité relative ne peuvent être élus dans certaine circonscription déterminée. Quelle est cette circonscription? C'est celle où le fonctionnaire exerce sa fonction. Il y a une exception pour le Sous-Préfet; il n'exerce sa fonction que danz un arrondissement, il est inéligibile dans l'ensemble du département où il exerce sa fonction.

> Quelles sont les personnes frappées par l'inéligibilité relative?

> I-Seulement des fonctionnaires; 2° Seulement parmi les fonctionnaires, ceux qui, à raison de leurs fonctions, peuvent exercer une certaine pression sur le Corps électoral. Ils sont limitativement énumérés par la loi; (article I2 de la loi du 30 Novembre 1875, complé tée, pour les juges de paix titulaires, par la loi du 30 Mars 1902, article Ier).

> Sont aussi frappés par l'inéligibilité relative; I'-Certains fonctionnaires de l'ordre judiciaire,

miers Présidents, Présidents et membres des Parquets des Cours d'appel dans tout le ressort de la Cour d'appel: Présidents, Vice-Présidents, Juges titulaires, Juges d'Ins truction et membres du Parquet des Tribunaux de Première instance, ainsi que les juges de paix titulaires dans leur ressort.28-Certains fonctionnaires de l'Administration générale: Préfet de la Seine et Préfet de Police préfets et secrétaires généraux, les gouverneurs, Directeurs de l'Intérieur et Secrétaires généraux des Colonies: 3°-Certains fonctionnaires des Travaux Publics, ingénieurs en chef des arrondissements, Agentsvovers en chef et des arrondissements; 4°-Certains fonctionnaires de l'Instruction Publique, mais pas les fonctionnaires enseignants, seuls les fonctionnaires de l'Ad ministration, Recteurs, Inspecteursd' Académie; 5°-Certains fonctionnaires des finances, Trésoriers-Payeurs-généraux Receveurs particuliers des Finances.

4°-Durée de l'inéligibilité relative.

Le temps pendant lequel dure cette inéligibilité relative est strictement déterminé par son objet. Elle dure autant que la fonction et doit disparaître lorsque la fonction n'existe plus. Mais elle subsiste pendant six mois après la cessation de la fonction. S'il n'y avait pas ce délai supplémentaire, le fonctionnaire préparerait son élection en abusant de sa fonction et démissionnerait la veille du scrutin. La loi serait to urnée. Il a fallu un délai suffisant pour faire oublierle prestige que le candidat doit à sa fonction, ses ten tatives de pression et les services rendus.

Aucune condition de lien entre le candidat et la circonscription où il se présente.

Voilà toutes les conditions générales de l'éligibilité. Il convient de faire deux remarques: I°-Tant pour le Sénat que pour la Chambre des députés. Il n'y a aucune condition d'attachement, de lien, entre le candidat et la circonscription où il se présente. Pour être élu dans un département, si l'on est sénateur, dans un arrondissement si l'on est député, il n'est pas nécessaire d'être inscrit au rôle des contributions dans ce département ou dans cet arrondissement, il n'est pas non plus nécessaire d'y être domicilié. L'élu représente la France tout entière et non pas la circonscription qui l'a nommé.

La règle est différente pour les élections locales. Pour être élu conseiller municipal dans une commune, il faut avoir un lien avec cette commune (domicile ou inscription au rôle des contributions). La même règle

existe pour le Conseil général.

La règle que le parlementaire n'a pas besoin de justifier d'un lien avec la circonscription qu'il prétend représenter est récente et n'est pas universelle. La constitution du 3 sept. I79I exigeait le domicile dans le département. Les chartes de I8I4 et de I830 voulaient que la moitité des députés d'un département y

eussent leur domicile, M. Batbié au nom de la commune des trente(4,5 juin ISI4)écartait "le candidat errant voulant que l'homme fût élu non seulement pour sa doctrine mais pour son caractère.

2°-Les députés sortants sont immédiatement et indéfiniment rééligibles. Il y a des députés qui peuvent s'enorgueillir d'une durée exceptionnelle de mandat législatif(M. Thomson a fêté en 1929 le cinquante-

naire de sa première élection).

La constitution du 3 Septembre 1791 décida que les membres de l'Assemblée constituante qui avaient fait cette constitution ne pourraient pas être élus à l'Assemblée législative donnant ainsi un exemple de désintéressement, qui n'a jamais été imité.

La Constitution du 3 Septembre 1791 et celle du 5 Fructidor an III ne permettaient qu'une seule réélection immédiate: on pouvait être élu deux fois deux ans ou deux fois trois ans mais ensuite, il fallait passer hors la vie publique le temps d'une législature (deux ans en 1791,3 ans en l'an III)

Contre la règle de la rééligibilité immédiate et

indéfinie s'élève toute une série d'objections.

La thèse de la non rééligibilité s'inspire tout d'abord des tendances démocratiques:il ne faut pas que l'élu s'identifie par trop avec sa fonction:il ne faut pas qu'il oublie qu'il est le mendataire du peuple, et c'est cette idée qui a inspiré notamment ce que l'on appelle en droit constitutionnel comparé"le précédent de Washington".

D'après la lettre de la constitution des Etats-Unis de 1787, le Président des Etats-Unis est indéfiniment rééligible. Il est élu pour quatre ans, mais il est indéfiniment rééligible sans aucune interruption obligatoire dans cette rééligibilité. Mais le premier titulaire de la fonction, au lendemain de la constitution de 1787 fut Washington; il fut réélu une première fois, et, au bout de huit ans, il déclara qu'il était contraire à l'esprit démocratique que le Président d'éternisât sur son siège et il refuse un troisième mandat. Ce précédent de Washington en est arrivé à etre une véritable rè gle constitutionnelle coutumière des Etats-Unis et M. Roosevelt a essayé en vain de la tourner.

C'est de cette idée également que s'inspirait la constitution du 4 Novembre I848; le président de la République élu pour quatre ans et ne pouvait pas être réélu. Louis Napoléon se trouva ainsi acculé au coup

d'Etat.

La seconde objection contre la rééligibilité c'est qu'il ne faut pas permettre qu'il y ait une

Les députés sortants sont immédiatement et indéfiniment rééligibles.

Objections élevées contre la rééligibilité indéfinie Ière objection: l'idée démocratique.

e pas de carrière de

> "Les Cours de Droit" 3. PLACE DE LA SORBONNE 3.

Répétitions Ecrites et Orales

·politicien.

carrière de politicien, on redoute qu'il y ait des gens bons seulement à la politique, et contraints par les nécessités même de l'existence à tout faire pour conserver leur mandat et même à compromettre les intérêts du pays au profit de leur réélection. Or, de plus en plus le mandat législatif prend figure de carrière avec un traitement, un avancement (passage au Sénat let une retraite.

Il faut, dit-on, briser cette carrière parlementai re et que de temps en temps, le parlementaire rentre dans la vie privée; cette règle l'obligerait à avoir une autre carrière, à exercer une profession,

La non rééligibilité éviterait le péril de la dernière année de législature, c'est la période des surenchères; les dépenses se gonflent, pace que le Parlement sortant pense à favoriser des catégories d'électeurs. (fonctionnaires ou autres) au détriment du budget de l'Etat. Sans doute, le contribuable sera sacrifié; mais il n'a ni reconnaissance ni rancune tandis que les intérêts particuliers ont de la rancune.

3°-Le péril des derniers temps de la législature.

La thèse de la té.

Ces considérations ne sont pas sans intérêt.Cenon rééligibili-pendant la thèse de la non-rééligibilité ne s'impose pas par elle-même. Il y a contre elle le précédent de la Constituante de 1789. C'était une très grande assemblée à la fois modérée et hardie dans ses conceptions, c'est elle qui a posé les principes de 1789, la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, etc Avant de se séparer, elle décida, sur la proposition de Robespierre"l'incorruptible"qu'aucun de ses membres ne pourrait être élu dans l'Assemblée législative:c'était un geste général, mais peu raisonnable, La législative qui lui succéda était composée en effet d'hommes entièrement nouveaux. Or, ce fut l'Assemblée la plus agitée, la plus brouillonne, la plus hésitante et la plus stérile que nous ayons jamais eue. C'est cette Assemblée composée d'hommes nouveaux, qui a la première dirigé la Révolution vers la violence; c'est elle qui a donné l'exemple de la violation de la constitution en suspendant le IO Août 1792 la constitution de 1791. Elle fut la plus mauvaise de nos assemblées.

En effet, un pays quelconque n'est pas un réservoir inépuisable d'hommes ayant les qualités et les défauts nécessaires pour la campagne électorale et

l'entrée dans les assemblées élues.

Lorsqu'on a des représentants convenables, il faut pouvoir les garder. Il y a une masse parle mentaire interchangeable, mais il y a certains hommes qui manqueraient dans une assemblée, si on était obligé de les renvoyer lorsqu'ils auraient fait quatre ou huit ans. D'autant mieux que la non rééligibilité supprime toute espèce de responsabilité.Lorsque l'on doit se représenter devant les électeurs, on sent

que l'on doit rendre compte, il y a tout de même chez certains, un minimum de devoir qu'il faut remplir; tandis que celui qui est sûr qu'il n'aura à rendre compte à personne, risque de perdre le sentiment des responsabilités.

En réalité, il n'y a pas de mécanisme qui soit capable d'assurer d'une façon convenable le recrutement des assemblées législatives, la Convention le savait qui avait mis dans le dernier article de sa constitution du 5 Fructidor de l'An III cette recommandation fondamentale: "Les citoyens se rappelleront dans cesse que c'est de la sagesse des choix dans les assemblées primaires ou électorales que dépendent principalement la durée, la conservation et la prospérité de la République"

Condition d'éligibilité spéciale au Sénat.

\$2-Condition d'éligibilité particulière pour le Sénat

C'est l'âge de 40ans, considéré comme l'âge de la maturité. Cet âge est celui qu'avait choisi la Convention dans la Constitution du 5 Fructidor de l'An III pour le Conseil des Anciens, et elle ajoutait que, pour faire partie de ce Conseil il fallait en outre être marié ouveuf Cet âge de 40 ans est celui qui a été adopté par la constitution actuelle de la Pologne dans l'article 36"Les Sénateurs sont élus par les électeurs de 30 ans parmi les hommes de 40ans". La Constitution Thécoslovaque dans son article I4, élève l'âge de l'éligibilité ju squ'à 45 ans, et les Sénateurs sont élus par les électeurs de 26 ans. C'est toujours l'idée de l'âge qui dicte les conditions de l'éligibilité ou de l'électorat au Sénat.

Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre des Députés: a)l'âge. §3-Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre.

Ce sont l'âge et la déclaration de candidature.
On ne peut être élu à la Chambre des députés qu'à 25 ans. Dans ce domaine on peut dégager deux lois: I°-En général, l'âge de l'éligibilité est supérieur à l'âge de l'électorat. La condition de maturité d'espritexigée pour l'électorat devient un peu plus sévère pour l'éligibilité

2°-1'âge est d'autant plus élevé que les tendances conservatrices dominent au moment où est rédigée la Constitution. L'âge d'éligibilité le plus élevé que la France ait connu est celui qui est fixé par la Charte du 4 Juin I8I4:40 ans. Mais la Charte de I830, qui prétend être un peu plus libérale abaisse à 30 ans l'âge de l'éligibilité.

La Constitution de l'an VIII fait varier l'âge

avec la Chambre considérée, Pour être élu Tribun, il suffit d'avoir 25 ans pour être membre du Corps législatif, il faut avoir 30 ans. Toutes les autres constitutions ont adopté l'âge de 25 ans, et c'est celui qui est actuellement fixé par la loi de 1875

Mais on trouve aussi des exceptions à ces règles, et notamment il arrive que l'âge de l'éligibilité soit le même que celui de l'électorat, c'est-à-dire que tous les électeurs soient éligibles, C'était la règle de la constitution montagnarde du 24 Juin 1793. (qui n'a jamsis été appliquée) tous les électeurs étaient éligibles à 21 ans).

Dans l'angleterre ancienne, l'âge de l'électorat était aussi celui de l'éligibilité, de sorte qu'à la fin du XVIIIème siècle et au commencement du XIXº siècle, il y a eu des hommes d'Etat anglais extrêmement jeunes:lord Liverpool élu à 21 ans, n'avait que 31 ans lorsque, en I80I, il fut nommé ministre des Affaires étrangères.

b La déclaradature.

Il y a une seconde condition d'éligibilité tion de candi- spéciale à la Chambre: c'est la déclaration de candidature, Aucune déclaration n'est exigée pour les autres élections: Sénat, Conseil général ou municipal.

> On ne peut donc être élu sans avoir posé sa candidature. En 1871, M. Voisin, procureur de la République à Versailles, apprit au fond d'une prison prussienne qu'il y avait une Assemblée nationale et qu'il en faisait partie. Pareil cas ne serait plus possible.

La déclaration de candidature est une insti tution récente. Jusqu'à 1858 aucune formalité n'était exigée. Le second Empire avait conservé le suffrage universel, mais en essayant de le domestiquer par toutes sortes de moyens (découpage des circonscriptions, suppression des libertés de la presse, du colportage des bulletins, de l'affichage, des marchands de vins, etc Mais en outre lorsqu'un candidat avait réussi à sortir de ce cercle enchanté et à être élu au Corps législatif, il n'y était admis qu'à la condition de prêter serment de fidélité à Napoléon III. Il arriva aux élections de 1857 que deux Députés républicains, Carnot et Goudchaux furent élus, refusèrent de prêter le serment de fidélité à l'Empereur et ne furent pas admis à siéger. C'est alors que le Senatus-Consulte de 1858 imagina le serment préalable. Avant de faire le moindre acte de candidature, il fallait prêter le sermentde fidélité à l'Empereur, sans aucun commentaire, par la signature d'une formule. Cette disposition disparaît naturellement avec la chute de l'Empire et la constitution de 1875 revient à l'ancienne règle:il n'y a

aucune formalité à accomplir pour poser sa candidature à une fonction quelconque, et on peut même être élu sans avoir fait acte de candidat.

Mais, en 1889, la République subit une crise:
le Boulangisme, crise grave de désaffection et de découragement à l'égard des institutions républicaines.
Le général Boulanger, personnalité d'ailleurs assez falote, politicien radical, jouissant d'une popularité
difficilement explicable (bel homme, barbe blonde, cheval noir, autorisation du port de la barbe aux soldats,
réfectoires dans les casernes, peintures tricolores aux
guérites) prétend poser sa candidature dans toutes les
circonscriptions et, ainsi, prébliscité, se rendre maître
de la République.

C'est contre le Général Boulanger que sont alors prises deux dispositions. La première, c'est la suppression du scrutin de liste, qui aurait permis à l'aspirant dictateur de créer une espèce de grand courant populaire. La seconde, c'est l'interdiction des candidatures multiples sanctionnée par la déclaration de candidature. C'est l'objet de la loi du I7 Juillet I889: "Nul ne peut poser sa candidature dans plusieurs circonscriptions et on ne peut être élu que si l'on a fait une déclaration de candidature.

Certains trouvent trop sévère le principe de l'interdiction absolue des candidatures multiples. Il y a eu des propositions tendant à permettre aux candidats de jouer leur chance dans un nombre limité de circonscription, deux ou trois. On rappelle d'autre part contre le principe que, au lendemain des désastres de 1871, M. Thiers reçut de l'élection multiple une autorité qu'il put mettre au service du pays.

Dans quelle circonscription le candidat peut-il se présenter?Dans la seule circonscription où il a fait sa déclaration de candidature.

La déclaration de candidature doit être faite à la Préfecture. Elle peut être faite dans la forme écrite, de préférence par lettre recommandée; on peut faire une déclaration verbale; enfin il est admis qu'on peut envoyer un mandataire. L'essentiel est que, lorsqu'est faite cette déclaration, on obtienne un récépissé. Il y a d'abord un récépissé provisoire et puis 24 heures après un récépissé définitif. La préfecture reçoit la déclaration de candidature et donne le récépissé provisoire; puis elle télégraphie ou téléphone au Ministère de l'Intérieur, on vérifie si le candidat n'a pas fait de déclaration de candidature autre part, et s'il n'en a pas fait, on lui donne le récépissé définitif, moyennant lequel il peut faire acte de candidat.

La déclaration de candidature doit être faite

Forme de la déclaration de candidature.

Quand doit êre faite la déclaration?

au plus tard le cinquième jour avant celui de l'élection soit le mardi: à cet effet, ce jour-la, jusqu'à minuit.un bureau reste ouvert à la Préfecture.

Cette règle du cinquième jour ne peut pas exister en cas de ballottage. En vertu de la loi du 21 juillet 1927, le second tour de scrutin a lieu huit jours après le premier tour. Après le premier tour, il faut permettre soit aux candidats du premier tour, soit aux candidats nouveaux un certain temps de réflexion Les candidatures pou mont être déclarées jusqu'à la dernière heure du mercredi qui suit le premier tour.

Tous les citoyens peuvent faire une déclaration de candidature. Le Préfet n'est donc pas absolument juge de l'éligibilité.Le Conseil d'Etat a déclaré que pour être citoyen, il fallait être mâle et majeur de 2I ans.

Si l'on fait acte de candidat, alors que l'on n'a pas fait de déclaration de candidature, on s'expose I°-1'obligation de de très lourdes amendes pénales pouvant aller jusqu'à dix mille francs (équivalent de 50.000 d'aujourd'hui). D'autre part, les imprimeurs, afficheurs, distributeurs de bulletins d'une candidature irrégulière peuvent être condamnés à une amende de 5.000 francs.

2°-L'administration est autorisée, s'il y a candidature illégale, à saisir les bulletins et à suppri mer les affiches, par conséquent à empêcher par les moyens dont elle dispose tous les actes de candidature irrégulière.

3°-La sanction électorale, les bulletins au nom du candidat, qui n'a pas fait de déclaration de candidature ou qui a fait déclaration irrégulière, ne comptent pas dans le calcul de la majorité. Voilà par exemple un candidat qui n'a pas fait de déclaration de candidature, qui a 80,000 suffrages; il a un concurrent qui a IO. 000 suffrages le candidat qui a IO. 000 suffrages est proclamé élu. Il n'est pas nécessaire que la Chambre proclame l'inéligibilité du candidat qui n'a pas fait déclaration régulière de candidature. C'est le concurrent le plus favorisé qui est proclamé par la commission de recensement et c'est sur son admission que statue la Chambre Aussi en 1889, M. Joffrin fut député de Paris quoique ayant eu moins de voix que son concurrent le général Boulanger. Cette sanction est d'une sévérité qui s'explique seulement par les circonstances exceptionnelles de 1889.

Liberté des candidatures-En France, sauf cette obligation de la déclaration, les candidatures sont libres, et n'ont pas besoin d'être sérieuses. En Angleter re, le sérieux de la candidature est garanti par le dépô d'une caution de I50 livres (I8.600 francs), qui sont per dues pour tout candidat ne réunissant pas le huitième

Qui peut faire une déclaration de candidature.

Sanctions de déclaration. a)Sanctions pénales.

b)Sanction administrative.

c)Sanction électorale. des voix exprimées.Le sérieux des candidatures est une condition de la suppression du ballottage et de l'élection au premier tour.

### Section II

## Le nombre des membres des assemblées

Le nombre des membres des assemblées. Le Sénat de 1875 comprenait 300 membres; par suite de la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine, la loi du 17 octobre 1919 a porté ce nombre à 314.

Quant à la Chambre depuis l'article II de la loi du 21 Juillet 1927, elle comprend 612 députés. La loi du I2 Juillet 1919(qui a introduit en France pour deux législatures le scrutin de liste avec la représentation proportionnelle) réduisait le nombre des députés à 530 Aux élections de 1919, un très grand nombre de candidats demandèrent la réduction du nombre des députés. Le résultat fut cependant que cette législature de 1919.par la loi du 8 Mars 1924. éleva le nombre des députés à 584. Cette augmentation résulte d'un projet du gouvernement. Mais l'initiative en appartient à un député modéré, M. Cautru. Il faisait observer que c'étaient les campagnes qui allaient subir à peu près exclusivement les effets de la réduction et qu'il en résulterait une modification dans l'équilibre des partis, les campagnes étant considérées comme envoyant des représentants modérés.

Aux élections de 1924, grande campagne pour la réduction du nombre des députés. Le résultat fut cependant encore que la loi du 21 Juillet 1927 éleva le nombre des députés à 612. La Commission du suffrage universel avait proposé le chiffre de 611, la Chambre, sans qu'elle s'en aperçut, ajouta un député de plus. De cet historique, il ressort que le nombre des députés va en s'accentuant.

Mais la question du nombre des députés mérite d'être examinée dans son principe. C'est la prendre par le tout petit côté que de la considérer du point de vue des économies; quelques députés de plus ou de moins ne font pas varier le niveau de l'océan des dépenses publiques. C'est aussi la considérer mesquinement que de joindre la diminution du nombre des députés à l'augmentation de l'indemnité parlementaire Payez-vous plus, mais soyez moins.

En 1924, intervint une considération transitoire; les départements envahis n'avaient pas encore recouvré le plein de leur population. On ne pouvait leur en faire supporter la peine. Il fût décidé qu'ils conserveraient au minimum le nombre des députés qu'ils avaient avant la guerre.

Mais il y a des considérations permanentes :

I°-tenue des assemblées; on reproche aux assemblées nombreuses d'etre bruyantes, brouillonnes, difficiles à diri ger. Cette vue a priori n'est pas confirmée par l'expérience: la Belgique a connu des Assemblées restreintes et d'une turbulence inouïe. L'Assemblée nationale de 1871 quoique nombreuse, fut d'une tenue parfaite, 2°-Responsabilité des élus. On dit que dans une assemblée nombreuse, la responsabilité se dilue. Si l'on n'a qu'un six-centième de responsabilité, on ne se sent pas responsable. Nous répondons que celui qui a un trois-centième de responsabilité a le coeur aussi léger 3°-Indépendance des assemblées-Les Assemblées peu nombreuses sont dans les mains du gouvernement:c'est pourquoi Napoléon III fit un Corps législatif de 250 membres. Au contraire, les Assemblées nombreuses sont libres, sensibles aux grands courants démocratiques. La Convention et l'Assemblée Nationale, nombreuses, ont été de grandes assemblées (Pour les Assemblées nombreuses. voir le discours de M. Joseph Barthélemy I4 Mars 1923)

#### Section III

## Titre juridique des membres du Parlement

L'élu a un titre dans l'électeur. Mais il faut qu'il y ait une autorité qui constate et proclame ce résultat. Cette proclamation est le titre de l'élu.

Pour les élections municipales, le résultat est proclamé par le maire, les deux électeurs les plus jeunes et les deux plus âgés, ces cinq élisent un secrétaire. Pour les élections au conseil général ou au Conseil d'arrondissement, la proclamation appartient au bureau de vote du chef-lieu de canton: le maire, 4 conseillers municipaux les plus anciens dans l'ordre du tableau et un secrétaire élu par les précédents

Pour les élections sénatoriales, c'est le bureau composé du Président du Tribunal civil et des deux électeurs sénatoriaux les plus jeunes et des deux

plus âgés, plus un secrétaire.

Enfin, lorsqu'il s'agit de la Chambre des députés, il y a un bureau de vote dans chaque commune, l'autorité qui va rapprocher tous les résultats des communes diverses pour proclamer député un candidat est la "Commission de recensement".

Comment est-elle composée?Il y a la solution à tendance gouvernementale, et la solution à tendance de sincérité.La solution gouvernementale est celle du décret réglementaire du 2 Février I852.Louis-Napoléon avait composé cette commission de trois conseillers généraux désignés par le préfet et nommant eux-mêmes leur président.Cette Commission était trop exposée à

Proclamation des sénateurs par le bureau.

Proclamation des députés par la commission de recensement.

Composition de la commission de recensement. l'influence gouvernementale.

Aussi la loi du 9 Juillet 1913, dans son article II, et la loi du 12 Juillet 1919, dans son article 15 ont elles fait un effort dans le sens de la sincérité.

D'abord en ce qui concerne la composition de la Commission de recensement: I°-Augmentation du nombre; il y a cinq membres au lieu de trois. Plus on est nombreux, plus il est difficile de frauder parce que le secret des fraudes est difficile à garder:le nombre est garantie de sincérité.2°-les Conseillers généraux ne sont plus désignés par le préfet; ce sont les quatre Conseillers généraux les plus anciennement élus à leur défaut, on prend des Conseillers généraux dans l'ordre du tableau; à défaut enfin, des conseillers d'arrondissement. 3°-Il y a un Président, qui est le Président du Tribunal civil du chef-lieu; à défaut du Prési dent du Tribunal civil du chef-lieu, le vice-président ou un juge dans l'ordre de l'ancienneté. On a pensé que le président du tribunal habitué professionnellement à l'impartialité et au respect de la loi, veillerait à la sincérité des opérations. 4°-Il n'y a pas intérêt pour cette sincérité à laisser trop longtemps ces procès-verbaux dans les préfectures. Aussi les lois nouvelles ont accéléré les opérations. En 1852, avec la difficulté des communications, on avait pensé que quatre jours étaient nécessaires, entre le jour de l'élection et le jour du recensement. La loi du 9 Juillet 1913 a décidé (art. 15) que le recensement aurait lieu le mereredi au lieu du jeudi.5°-Une dernière garantie c'est que la commission doit statuer en séance publique,

Le role de la commission de recensement est purement mathématique; elle doît faire l'addition des résultats des divers procès-verbaux des communes. Elle n'est pas juge en premier ressort de la validité de l'élection; elle n'a pas à vérifier si les scrutateurs se sont trompés ou non dans le calcul des votes. Elle se borne à l'addition des chiffres portés aux procès-verbaux. Cependant elle est admise à statuer provisoirement jusqu'à ce que la Chambre statue définitivement sur l'attribution des bulletins douteux, qui sont annexés au procès-verbal (ou plutôt qui doivent l'etre, car les maires ruraux sont assez souvent négligents).

Si la commission de recensement refusait de statuer, ce serait la Chambre elle-même qui ferait la proclamation des résultats (Ce fait s'est produit au lendemain des élections de 1928 pour l'Ariège. La Chambre a proclamé L. Paul Laffont, et aussi pour Saint-Denis sur le rapport de M. Louis Rolland le 6 Juil

Accélération des opérations.

Rôle de la commission de recensement.

"Les Cours de Droit"
2. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répetitions Écrites et Orales

Q

let 1928 la Chambre a I° proclamé M. Clemamus, 2° annulé l'élection).

Section IV Jugement de la régularité des élections.

Jugement de la régularité de l'élection.

Le contentieux des élections en général.

Comment on essaie de justifier la solution traditionnelle qui confie aux assemblées législatives le jugement des élections.

Tendance à enlever aux tieux des élections

D'après l'art. IO de la loi constitutionnelle du 10 Juillet 1875, "chaque Chambre est juge de l'élection de"ses membres et de la régularité de leur élection" C'est la Chambre pour les députés, le Sénat pour les Sénateurs, qui est juge de la régularité de l'élection.

Le jugement des élections aux conseils administratifs appartient aux tribunaux administratifs:conseil de préfecture, pour le conseil municipal, le maire et les adjoints.conseil d'Etat pour le conseil général. On dit qu'il y a un contentieux;

Les élections législatives sont jugées par les chambres intéressées. On dit qu'il y a vérification des

Cette compétence de chaque Chambre pour juger de l'élection de ses membres est établie en France par une tradition très ferme et qui n'a été interrompue que par le régime spéciale de l'An VIII.

Mais si la solution est traditionnelle, elle

n'est pas indiscutable.

On invoque pour la justifier: I'-l'indépendance des Chambres à l'égard du pouvoir judiciaire. Or, l'indé. pendance du pouvoir législatif n'est pas en jeu, il s'agit de savoir si une opération électorale a été réguliè re ou non. On invoque 2°la souveraineté parlementaire; c'est une formule vide de sens.

En réalité, il s'agit de trancher un litige: c'est la mission propre des juges, La compétence des chambres I°est une entorse à la logique. 2°ne se justifie pas

par des considérations pratiques.

Aussi, une tendance nouvelle dans le Droit consti tutionnel enlève aux Chambres le jugement des électeurs pour le confier à des juridictions. C'est ce qui a lieu blées le conten-notamment en Angleterre, C'est la Chambre des Communes elle-même, qui a déclaré qu'lle n'était pas apte, au lendemain d'une lutte électorale, à juger impartialement de la validité de l'élection de ses membres, et c'est elle qui s'est dépouillée de cette prérogative au profit du pouvoir judiciaire. Afin d'éviter les réclamations injustifiées, le droit anglais a fait de la réclamation contre une élection une "actio periculosa", dange reuse pour celuiqui l'intente: qui réclame l'annulation d'une élection, doit déposer une somme d'argent, perdue en cas d'insuccès. La constitution allemende de 1919 (dite de Weimar art. 3I) a institué près du Reichtag, un Tribunal électoral: il comprend des membres du Reichtag choisis

Nature de la mission de la Chambre statuant sur la vérification des pouvoirs par lui pour la durée de la législature, et des membres du tribunal administratif de l'Empire. D'après l'article 19 de la Constitution polonaise, seules les élections non contestées sont vérifiées par la Diète; s'il y a contestation, la Cour suprême est compétente. Le contentieux judiciaire produit dans ce pays plus de victimes que la vérification parlementaire (onze invalides en février 1930).

Quelle est la nature de la mission d'une Chambre dans la vérification des pouvoirs? La réponse est donnée par le texte meme de la constitution "Chaque Chambre est juge...", la fonction de la Chambre est donc une fonction juridictionnelle. De cette notion découle une

série de conséquences:

To Ta Chambre étant juge, doit, comme un juge, respecter la loi. Le défaut de sanction de cette obligation ne change rien au fond du droit. La Cour de Cassation ne s'exposerait à aucune sanction si elle violait la loi: il n'y a pas de doute cependant qu'elle soit soumise à la loi, elle ne pourrait pas admettre à siéger sur ses bancs, un candidat qui serait inéligible. Cependant la thèse inverse a été soutenue le 3 Juin 1879 par M. Clémenceau à propos de l'élection de Blanqui; le 26 nov. 1889, par M. Cuneo d'Ornano, à propos de l'élection de M. Dillon. L'un et l'autre soutenaient cette thèse inadmissible: "La Chambre est juge" dont elle est souveraine, elle n'est pas liée par la loi. Le propre du juge est d'être lié par la loi. Un pouvoir "judiciaire" n'est pas discrétionnaire.

2°Du caractère juridictionnel de la mission de la Chambre, il résulte, en second lieu, que, en théorie, le vote de chaque député est un vote individuel, un vote de conscience et pas un vote de parti. Donc le député ne peut pas monter à la tribune expliquer son vote.

3°De la mission juridictionnelle de la Chambre, découle encore cette conséquence: les plaintes contre une élection ne peuvent pas donner lieu à des pour-

suites pour diffamation.

4°Les témoins cités dans la procédure de vérification des pouvoirs, sont astreints à toutes les obligations et profitent de toutes les immunités des témoins en justice.-a)ils sont obligés de prêter serment

b)Une fois qu'ils ont prêté serment ils sont obligés de dire toute la vérité sous peine de sanction pénale.c)D'autre part,ils profitent des immunités des témoins,ils peuvent parler librement et ne seront pas poursuivis pour diffamation par ceux que leur témoignage pourrait gêner.

5°Le caractère juridictionnel de la mission des Chambres s'oppose à une intervention du gouvernement dans la vérification des pouvoirs. Les ministres ne Exceptions
à la
règle
que la
mission
de la
Chambre
chargée de
juger une
élection est
une mission
juridictionnelle.

posent pas la question de confiance, ils ne sont pas à leurs bancs. Ils s'abstiennent au vote. Le 14 novembre 1929, une exception, motivée par les circonstances nationales a amené M. Tardieu à la tribune du Sénat au sujet de l'élection de M. Pfleger dans le Haut-Rhin.

Cependant, certaines règles sont en contradic tion avec l'idée que la mission de la Chambre est celle

d une juridiction.

I'le vote est public. Un député peut être validé à mains levées, ce qui comporte déjà une certaine publicité; mais s'il y a une demande de scrutin, il se fait à la tribune; on connaît donc le nom des députés qui ont voté pour et de ceux qui ont voté contre la validation du député intéressé. Or, c'est la règle française (contraire d'ailleurs à la règle anglo-saxonne) qu'on ne connaît pas l'opinion des juges et que, la décision d'une juridiction est toujours censée prise à l'unanimité.

2º\_Jne juridiction ne statue que si elle est saisaie. Au contraire, la Chambre ou le Sénat, doivent toujours examiner la validité d'une élection, même s'il n'y
a pas de réclamation. En outre la Chambre doft toujours
statuer même en cas de démission. Un candidat, qui a
commis des actes irréguliers, ne peut pas échapper
par la démission à la flétrissure de l'invalidation.

Si théoriquement la mission de la Chambre est juridictionnelle, pratiquement la politique est déterminante, on n'a vu que très exceptionnellement une majorité invalidant un de ses memvres On a pu assimiler la vérification des pouvoirs à un"ballottage" pour l'admission dans un cercle. Les considérations politiques et les sympathies personnelles pèsent plus que les faits.

La procédure n'offre aucune des garanties de la procédure judiciaire. I'll n'y a pas à proprement parler de dossiers; les documents ne sont pas cotés, il n'y a pas de bordereau de pièces. Les documents entrent et sortent avec une fantaisie, qui n'est qu'apparente. 2° Ladécision de la Chambre est préparée par un bureau (désigné par le sort); à son tour, le travail du bureau est préparé par une sous-commission de cinq membres titirés au sort. Or l'absentéisme y sévit dans des proportions inimaginables. Je me suis trouvé seul comme président avec un rapporteur. Dans une réunion de bureau, les cinq membres de la sous-commission étaient tous absents (discours de M. Maupoil 3 juillet 1924).

député, est trop avantagé par rapport avec ses concurrents. Il est sur place. Il peut se faire des amis. Il peut aller à la commission. Il peut parler à la Chambre. Au contraire, le candidat non proclamé et peutêtre élu dans le fond n'a aucun moyen de faire enten-

dre sa voix.

Décisions
que peut prendre la Chambre
statuant sur
la vérification des pouvoirs.

Décision provisoire l'Enquête.

Décisions défi- définitions suivantes: nitives.

a)C'est d'abord La validation. lider.même s'il v a eu

L'annulation de l'élection ou invalidation

Proclamation d'un autre candidat.

Statuant sur la vérification des pouvoirs, la Chambre peut prendre diverses solutions:

I-Une solution provisoire: l'enquête. La Chambre n'est pas suffisamment éclairée, elle décide qu'il y a lieu de procéder à une enquête sur l'élection; elle nomme une commission. Le député proclamé peut désigner ur de ses collègues pour suivre les travaux de cette commis sion. Elle entend les témoins assujettis aux règles du témoignage en justice. Le député soumis à enquête est dit "ajourné", sa situation est diminué; il assiste aux séant ces de la Chambre, il peut y parler, mais il ne peut ni déposer des propositions, ni voter. Il ne faut pas confondre le député ajourné avec celui dont l'élection n'a pas été encore validée; celui-là est simplement privé du droit d'initiative, mais il peut voter.

2-La Chambre peut prendre une des plusieurs

a)C'est d'abord la validation. La Chambre doit valider, même s'il y a eu des manoeuvres irrégulières, si elles n'ont pas été suffisantes pour changer le résultat de l'élection. Un député qui est élu à 2.000 voix de majorité ne doit pas être invalidé, même s'il est démontré qu'il a acheté dix voix. La Chambre doit encore valider, même si elle estime le candidat indigne. Il y a eu cependant des tentatives de moralisation par voie d'invalidation, notamment pour l'abbé Grégoire invalidé sous la Restauration comme régicide, pour M. Milson qui avait vendu des décorations, etc...

b) Il peut aussi y avoir annulation de l'élection; le député est dit alors invalidé. De nouvelles
élections doivent avoir lieu dans un délai de trois mois
mais en vertu d'une pratique, qui ne se justifie
guère, ce délai de trois mois court à partir du moment où
le Ministère de l'Intérieur a reçu notification de
l'invalidation par la Chambre intéressée. Par conséquent,
tant que la Chambre intéressée n'a pas fait cette notification, le Ministre de l'Intérieur ignore sa décision.

c)Enfin, la Chambre peut proclamer élu un candidat autre que celui qui a été proclamé, soit par la Commis sion de recensement (pour les députés), soit par le Bureau présidé par le président du tribunal civil (pour les sénateurs), mais cela ne peut avoir lieu qu'au cas où il y a eu une erreur dans le compte matériel des votes. Il est évident que la Chambre en cas d'indignité de manoeuvre, ou de corruption ne pourrait pas proclamer élu un individu à la place de celui qui a été proclamé.

#### Section V

La durée du mandat législatif Considérations qui tendent à son allongement.

Considérations qui tendent à raccourcir le mandat parlementaire. Durée du mandat législatif.

Les députés sont élus pour quatre ans et les sénateurs pour neuf ans. La durée du mandat législatif est liée à des considérations théoriques de principe.

Il en est qui tendent à allonger le mandat législatif.

Il faut I°-que le mandat soit assez long pour que l'élu puisse se mettre au courant de ses fonctions.

2°-qu'il soit assez long pour qu'une Assemblée ait le temps d'accomplir une oeuvre, et c'est pour ce motif que le mandat municipal a été récemment porté de quatre ans à six ans.

3°-Il faut que le mandat soit assez long pour qu'au moins pendant un certain temps l'élu puisse agu suivant sa conscience et en dehors de la crainte de la réélection.

Enfin 4°il y a une idée particulière: la Chambre qui représente la stabilité, la modération la pondération, la Chambre haute doit avoir un mandat plus long que la Chambre populaire.

Mais, il y a par contre des idées qui tendent à raccourcir le mandat parlementaire: I°IL faut que le mandat soit assez court pour que d'une part l'élu n'oublie pas la volonté populaire qui l'a élu, et pour que, d'autre part, il pense qu'il faudra qu'il rende compte à nouveau devant les électeurs, de l'exercice du mandat qui lui a été confié.

2°Il faut aussi que le mandat soit assez court pour que 1'élu représente véritablement la volonté populaire.

Il y a done deux conceptions qui se heurtent, l'une se préoccupant du bon exercice du mandat et tendant à l'allonger et l'autre, la préoccupation démocratique qui tend à maintenir l'élu près du peuple et sous l'influence du peuple et qui a pour consé uence de raccourcir la durée du mandat législatif.Donc, dans l'histoire, plus la démocratie triomphe, plus le mandat est court. La démocratie atteint son maximum avec la constitution montagnarde du 24 Juin 1793; aussi est-ce elle qui fixe la plus courte durée du mandat:un an.Le summum de l'esprit de conservation a été atteint par M. de Villèle, sous la Restauration, aux environs de l'année I824; aussi, à cette époque, on a la loi de Villèle ou de septennalité, qui porte le " mandat législatif à sept ans. Entre ces deux extrêmes, les constitutions se placent également d'après leur esprit démocratique: en 1791, deux ans, en l'an III, trois ans; la Charte de ISI4, cinq ans; sous le second empire, période de réaction, six ans la Constitution de 1875 adopte toujours sa solution moyenne, modérée, transactionnelle, elle fixe le mandat législatif à quatre

La durée du mandat législatif peut être modifiée.

Modes individuels de fin anormale du mandat législatif:mort démission, acacceptation d'une fonction publique, déchéance.

ans pour les députés.

Cette durée du mandat législatif, peut être modifiée anormalement soit dans le sens de la prolongation, soit dans le sens du raccourcissement.

Il est évident qu'une assemblée, en allongeant le mandat ne peut s'appliquer à elle-même le bénéfice de cette prolongation. Cependant, il y a eu dans l'histoire deux exemples contraires à cette idée.

D'après la Charte du 4 Juin 1814, la Chambre était élue pour cinq ans et renouvelable chaque anné par cinquième. M. de Villèle était inquiet de cette élection qui, chaque a mée ébranlait la majorité conservatrice du gouvernement. Il fait voter la loi qui porte son nom et qui, d'une part, supprime le renouvellement partiel, d'autre part prolonge la durée du mandat législatif de cinq à sept ans, et enfin décide que tous les députés en fonction au moment du vote de la loi seront en fonction pour sept ans. Une dissolution les empêchera en fait de profiter de ce délai.

Nous avons eu en second lieu l'expérience de la guerre. La Chambre élue en 1914 arriva à la fin deson mandat avant que la démobilisation fût opérée. Il était donc très difficile de procéder à des élections sincères les hommes sous les drapeaux, les pays dévastés ne pouvaient pas voter, etc... Le Parlement se prorogea luimême. La force majeure excusa cette mesure anormale, mais une Chambre élue pour une durée déterminée, et qui se prolonge elle-même, commet un abus de pouvoir envers la Constitution et un abus de confiance envers le peuple.

Il y a aussi des modifications dans le sens du raccourcissement du mandat législatif, et d'abord des modes individuels.

I'-la mort;

2°-la démission. Jusqu'à quel point un individu investi d'une fonction publique soit élu, soit non élu a t-il le droit de se démettre de cette fonction? En Angleterre, un membre de la Chambre des Communes est considéré comme chargé d'une mission, d'un devoir dont il n'est pas maître et dont il ne peut s'affranchir à son gré. Le député ne peut démissionner. La pratique a tourné la difficulté: il reste, des temps féodaux, une série de titres nus ne correspondant plus à des fonctions réelles et qui sont incompatibles avec le mandat législatif (bailli de certains manoirs) Le commoner obtient une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point une de ces fonctions et s'en démet aussitot. C'est une complication publique point de certains manoirs publique publique publique publique publique point de certains manoirs publique publique

En France, d'une façon générale, la démission doit être acceptée. Un fonctionnaire ne peut pas s'en aller s'il le veut; il faut que sa démission soit acceptée par ses supérieurs hiérarchiques compétents. Le fonctionnaire démissionnaire a le devoir de continuer l'exercice de sa fonction, et sa fonction ne cesse que le jour où son successeur est installé.

Pour les maires et adjoints, il y a une loi spéciale, Autrefois, on ne pouvait pas imposer sa démission de maire ou d'adjoint; il fallait que la démission fût acceptée par le Préfet: une loi spéciale a décidé que le maire ou l'adjoint peut donner sa démission par une première lettre recommandée adressée au Préfet et par une seconde démission adressée un mois après; l'envoi de cette seconde lettre libère le démissionnaire de ses devois

Pour les Chambres, nous n'avons que la disposition de l'article IO de la loi du I6 Juillet I875. Après avoir dit que "chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres", la loi continue: "elle peut seule recevoir leur démission".

Le règlement de la Chambre, dans son article 5, applique le principe dans ses termes "tout député dont les pouvoirs ont été vérifiés peut se démettre de ses fonctions". On ne peut donc pas échapper à la vérification des pouvoirs, en donnant préalablement sa démission.

Les démissions sont adressées au Président de la Chambre, qui en envoie immédiatement copie au Ministre de l'Intérieur, parce qu'il appartient au gouvernement de convoquer le corps électoral, pour dési gner le successeur du député démissionnaire.

3°-Un autre mode de fin anormale du mandat, c'est l'acceptation d'une fonction publique même compatible (V.infra) ou l'élection à une autre Chambre.

4°-Le dernier mode individuel de cessation prématurée des fonctions.c'est la déchéance perte obligatoire du mandat législatif :a) la déchéance est possible et doit l'être; en vain invoque-t-on l'impossibilité théorique de cette mesure; un mandat donné par le peuple souverain ne pourrait être enlevé que par lui? C'est une thèse absurde:un criminel ne doit plus avoir le droit de siéger;b)la déchéance doit être possible mais il faut qu'elle soit difficile, car c'est chose grave de priver un élu de son mandat; c)Elle ne doit avoir lieu que pour des causes précises, définies, déterminées; on ne peut pas permettre à une Assemblée de prononcer la déchéance d'un élu pour une indignité qu'elle apprécierait, d) La déchéance doit être prononcée par des autorités présentant toutes les garanties nécessaires. A ce point de vue, on trouve dans la législation, comparée deux systèmes: d'une part, la déchéance prononcée par un tribunal (c'est le système allemand, dans le Reich, en Bavière); d'autre part la déchéance prononcée par l'assemblée elle-même; c'est le système traditionnne de la France.

L'acceptation d'une fonction publique compatible.

La déchéance.

(8)

Tout député ou Sénateur qui, au cours de son mandat, perd l'électorat, perd l'éligibilité et doit perdre aussitôt le mandat dont il était investi.

On perd l'électorat par une condamnation dont la conséquence est la privation de l'électorat. Cette disposition a été appliquée au mois d'Août I988, lorsque MM. Ricklin et Rossé, ont été condamnés par la Cour d'Assises de Colmar à un emprisonnement pour crime. Or, d'après le décret organique du 2 Février I852 l'emprisonne nement pour crime emporte privation de l'électorat. Il était donc obligatoire de prononcer leur déchéance.

La procédure de la déchéance est réglée par ledé cret organique du 2 Février I852, article 27: "Sera déchu de la qualité de membre de la Chambre des Députés, tout député qui, pendant la durée de son mandat aura été frappé d'une condamnation emportant la perte du droit d'être élu, la déchéance sera prononcée par le corps législatif sur le vu des pièces justificatives". La déchéance ne s'opère pas de plein droit, elle doit être prononcée par le corps législatif, aujourd'hui par la Chambre ou par le Sénat. Elle ne produit son effet que du jour où elle est prononcée Jusqu'à ce jour le député continue à remplir ses fonctions, il reut voter et son vote est valable. Il reste couvort par l'immunité parlementaire, il a droit à son indemnité, etc...

La Chambre ne peut statuer que si elle est sai sie par le Gouvernement. Le Gouvernement donne connais-sance officielle à la Chambre du jugement portant condamnation. Si le Gouvernement ne saisit pas la Chambre, le Chambre ne pourra pas statuer; seulement avec le régime parlementaire, la responsabilité du Gouvernement devant les Chambres, cette règle ne présente pas beaucoup d'ind'inconvénients parce qu'un gouvernement qui, arbitraire ment, garderait par devers lui la connaissance d'une condamnation et s'abstiendrait de communiquer à la Chambre les pièces justificatives, serait interpellé et renversé.

Que la déchéance doive être prononcée par la Chambre, cela ne signifie pas que la Chambre soit libre; il faut qu'elle se conforme au droit; s'il est démontré que le parlementaire a perdu l'électorat, la Chambre est obligée de déclarer qu'il a perdu l'éligibilité et de prononcer la déchéance du mandat législatif. La controverse est la même que celle que nous avons ren contrée à propos de la vérification des pouvoirs; aux sommets de l'organisation juridique, le respect de la loi n'a de sanction que la bonne volonté de ceux qui sont chargés de l'appliquer. Dans les sommets de l'organisation juridique, le respect de la loi ne peut pas être sanctionné et dépend seulement de la bonne volonté

<sup>&</sup>quot;Les Cours de Droit"

Repetitions Ecrites et Orales

Mode collectif de fin anormale du mandat. La dissolution. de ceux qui sont obligés par la loi.

La dissolution est la révocation en masse de tous les membres composant une assemblée.

En France elle n'existe que pour la Chambre des députés : le Sénat ne peut pas être dissous. Elle est prononcée par le Président de la République par un décret pris en Conseil des Ministres, mais sur l'avis conforme du Sénat. Il faut remarquer cette expression "Surl'avis conforme". Elle signifie que le président de la République ne peut pas aller à l'encontre de l'avis du Sánat. Si cet avis est pour la dissolution, le Chef de l'Etat peut théoriquement s'abstenir; mais si le Sénat refuse l'autorisation, le Chef de l'Etat ne peut pas dissoudre. Cette règle paralyse l'exercice de sa prérogative par le Chef de l'Etat. Et cependant elle a été adoptée dans le dessein de la faciliter. En effet.le maréchal de Mac-Mahon président de la République au moment du vote de la constitution. considérait la dissolution comme une arme essentielle du régime parlementaire; il redoutait que, seul, le chef de l'Etat, n'osât pas l'exercer. C'est pour lui donner l'audace nécessaire que le Maréchal a demandé de pouvoir s'appuyer sur le Sénat.

La dissolution n'est pas une atteinte mais un hommage à la souveraineté du peuple. Elle donne la pa-

role au peuple sur un problème déterminé.

Donc, la dissolution doit être suivie d'élection à bref délai. Les collèges électoraux doivent être réunis dans le délai de deux mois et la Chambre dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations électorales.

Notre constitution est la seule constitution républicaine qui confie au Chef de l'Etat ce droit de dis soudre. C'est là un des traits où s'avère le caractère monarchique de notre constitution. La dissolution existait naturellement dans les chartes de 1814 et de 1830 et la pratique fut fréquente sous la monarchie constitution nelle. Elle était d'ailleurs une mesure infiniment moins désagréable qu'aujourd'hui, avec une poignée infime d'électeurs censitaires, la campagne ne comportait ni fatigues, ni dépenses, d'autre part le mandat était gratuit et la dissolution ne privait personne de son gagne-pain.

En Angleterre, lorsque la Chambre des Communes était élue pour sept ans, la dissolution était un moyen pour le gouvernement de choisir l'époque la meil-leure pour procéder à des élections générales; il était entendu que ce délai était beaucoup trop long; aux environs de la 5ème année, le gouvernement choisissait le moment favorable à des élections et prononçait la

dissolution. En Angleterre, la dissolution a toujours été et est encore un instrument normal du régime parlementaire.

En France, un obstacle particulier, s'oppose à sa mise enceuvre , c'est le souvenir de l'usage qu'en fît le Maréchal de Mac-Mahon à l'occasion des évènements du I6 Mai 1877. La Chambre paraissait trop républicaine au chef de l'Etat.celui-ci renvoya le ministère Jules Simon, et constitua un ministère de Broglie qui: I° suspendit la session ordinaire pour un mois; 2º à la fin de cet ajournement prononca la dissolution de la Chambre.Les 363 déput és de la majorité républicaine menés à la lutte par Gambetta furent réélus, malgré les efforts du ministre de l'Intérieur, M. Fourtou, Mac-Mahon s'est done servi du droit de dissolution dans un esprit anti-républicain et de plus, il a été vaincu. Pour ce double motif, la dissolution prend les apparences d'un Coup d'Etat. C'est une arme morte dans l'arsenel constitutionnel.

# Section VI Mode de renouvellement des assemblées.

"La Chambre se renouvelle intégralement"Loi du 30 novembre 1875, art. 15, al.2;

Le Sénat se renouvelle partiellement: Les membres du Sénat sont élus pour neuf années. Le Sénat se renouvelle tous les trois ans L.9 décemb. 1884 art. 7. Tous les trois ans, un tiers du Sénat est donc soumis à réélection. Il y a renouvellement intégral, lors que tous les membres d'une même assemblée arrivent au même jour et à la même heure à la fin de leur mandat. Au contraire, il y a renouvellement partiel, lorsque l'Assemblée est divisée en fractions dont chacune arriverait à une date différente à la fin de son mandat.

Dans la constitution directoriale du 5 Fructidor an III, les deux Conseils étaient élus pour troisans
ans et renouvelables chaque année par tiers. Dans la
constitution de 1 An VIII, le Corps législatif et le Tri
bunat étaient également renouvelables par fractions.
Dans la charte du 4 Juin I8I4 la Chambre des députés
était élue pour cinq ans et renouvelable chaque année
par cinquième.

Au contraire, le renouvellement intégral était inscrit dans la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, dans la loi de Villèle de Septennalité du 9 Juin 1824, la Charte du 14 Août 1830, la constitution du 4 Novembre 1848, la constitution du 14 Janvier 1852 et enfin dans la loi organique du 30 ovembre 1875.

Renouvelle ment inté gral et renouvellement partiel. quel est au point de vue doctrinal le meilleur des deux systèmes.

a)Le renouvellement intégral organise la périodicité de la tempête, tous les quatre ans, une grande se cousse politique agite l'ensemble du pays. Mais le renou vellement partiel organise la fièvre chronique; perpétuellement une petite agitation trouble la nation Cette considération n'est pas décisive.

b) On reproche au renouvellement intégral d'entraîner la caducité des travaux parlementaires. Est-ce un grand malheur? En Angleterre, quand une Chambre des Communes meurt, il y a un balayage complet de tout ce que cette Chambre des Communes a fait, sice n'est pas arrivé à la forme de loi, et les Anglais trouvent que c'est là une règle salutaire. Mais, en France, les règlements des Chambres ont sauvé une quantité de travaux parlementaires. Tout d'abord les votes valent indéfiniment: un vote émis par l'une ou par l'autre Chambre reste en vigueur et il attend, éternellement que l'autre Chambre par son vote parallèle lui donne force de loi. En outre, les bons travaux peuvent être sauvés: tous les travaux parlementaires par exemple les rapports déposés par des parlementaires au cours d'une législature deviennent caducs par la fin de la législature; mais un député de la législature suivante peut tou jours déclarer qu'il reprend un rapport de son prédéces seur. Par conséquent, le renouvellement intégral n'a pas d'inconvénient sérieux à ce point de vue; il a simplemen l'avantage de débarrasser tout de même l'ordre du jour d'une quantité de projets ou propositions morts-nés, qui souvent n'ont pas été déposés d'une façon extrêmement sérieuse.

c)Le renouvellement intégral amènerait une Chambre nouvelle et qui devrait refaire son apprentissage. C'est là un inconvénient théorique, car, tout renouvellement intégral est un renouvellement partiel, attendu qu'il y a une quantité de députés sortants qui sont réélus.

d) Le renouvellement intégral entraînerait de brusques sautes de politique. Sans doute, mais l'expérience du Directoire et de la Restauration sont là pour montrer que le renouvellement partiel avec ses élections trop fréquentes entretient un malaise permanent. On peut souhaiter que de temps en temps il y ait un large courant démocratique qui renouvelle les assemblées Donc au point de vue doctrinal, la véritable solution est celle de la constitution de 1875, qui a décidé quela Chambre des députés se renouvellerait intégralement, tandis que le Sénat se renouvellerait partiellement, le renouvellement partiel étant en effet le propre des assemblées de modération et de pondération. Ainsi la constitution de 1875 a combiné les avantages des deux systèmes. Le 10 Avril 1924; la Chambre des députés, par

un vote de surprise a, par 43I voix contre 3I, adopté un projet qui établissait le mandat de six ans et le renouvellement partiel.Le renouvellement partiel n'était là d'ailleurs que pour masquer le désir des députés de prolonger leur mandat. Cette réforme n'a pas encore été votée par le Sénat.

Chapitre III

LE FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES

Section I

Epoques auxquelles les Chambres peuvent exercer leurs fonctions.

§ I-Le système des sessions.

Lorsque l'Assemblée Nationale eut à examiner le problème de savoir à quel moment de l'année les Chambres pourraient exercer leurs fonctions constitutionnelles, elle se trouva en présence de deux expériences constitutionnelles opposées.

Dans la tradition républicaine, l'Assemblée fixe souverainement l'époque où il lui plaît d'exercer ses fonctions. Ce système est qualifié système de la permanence des assemblées et devrait s'appeler plutôt système de la permanence de la session; car il implique non pas un fonctionnement ininterrompu mais une possibi lité ininterrompue de fonctionner.

Le système de la permanence des sessions a pour inconvénient de créer une activité un peu brouillonne des Chambres. Il ne faut pas que les sessions durent très longtemps; les fins de sessions sont des périodes assez fâcheuses, la Chambre énervée est prête à commettre toutes sortes d'erreurs au grand détriment du pays.

D'autre part, la vie des ministres et surtout du Président du Conseil pendant les sessions est extrêmement dure. Un président du Conseil qui remplit son rôle doit être, en principe, toujours à son banc. pour diriger la majorité, la regrouper, l'empêcher de se retirer, le système de la permanence ne laisse pas au gouvernement le temps nécessaire à la réflexion et au repos.

A l'opposé, il y a le système de la fixation souveraine des sessions par le gouvernement. C'est le

I°-Système républicain de la permanence des assembléex.

mona rchique de la fixation.

2°-Système

sessions par le gouvernement.

3°-Le système transaction nel établi par la constitution de I875: la session ordinaire. système monarchique. Le Roi convoque les Chambres, quand il lui plaît. C'était le système de la Charte de 1814: c'est aussi le système qui se trouve actuellement en vigueur en Angleterre. Le Roi d'Angleterre théoriquement convoque les Chambres quand il lui plaît. Seulement les Chambres ont imaginé un moyen de forcer la main à la couronne; une série de lois de nécessité vitale ne sont votées que pour un an. Dans les lois expirant annuellement, il y a le"mutiny act", qui sanctionne l'obéissance des militaires, de sorte que si la couronne laissait expirer cette loi, les militaires ne pourraient plus être munis pour insubordination. Il y a aussi le budget qui est voté annuellement, et si leRoi ne convoquait pas les Chambres, il n'aurait pas son budget. L'annualité du budget est un principe, qui a été admis en Angleterre précisément pour forcer le Roi à convoquer les Chambres.

Voilà donc les deux systèmes en présence desquels se trouvait l'Assemblée Nationale en 1875:elle penchait du côté du système monarchique. Mais M. Laboulaye, rapporteur de la Commission des Trente, fit remarquer que ce système est assez difficilement compatible avec le régime parlementaire, dans lequel les Chambres sont chargées de contrôler le gouvernement; le gouvernement, en effet, n'aurait qu'à ne pas convoquer les Chambres, il serait souverain. Il faut que les Chambres puissent contrôler le gouvernement sans sa permission.

Encore une fois placée entre la tradition républicaine et la tradition monarchique, l'Assemblée nationale à adopté une solution intermédiaire.

Il y a des sessions. La session est la période au cours de laquelle une Chambre peut exercer ses attributions constitutionnelles. C'est au cours de la session que la Chambre tient, aux dates qu'elle fixe elle-même, des séances. Mais on peut imaginer qu'au cours d'une session une Chambre n'use pas de la faculté juridique de se réunir ouverte par la session.

Le principe de la Constitution de 1875 est celui de la tradition monarchique. Les Chambres sont convoquées en session par le président de la République.

Mais à ce principe, est apporté une exception capitale; celle de la session ordinaire. Il y a une session ordinaire, qui est réglementée par l'article I de la loi du I6 Juillet I875 sur les rapports des pouvoirs publics. Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, de plein droit le second mardi de Janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République. Il n'y a pas

de décret de convocation le Président de Chaque Chambre fait seulement connaître à ses collègues l'heure de la séance. L'article Ier de la loi du I6 Juillet I875 donne bien au Président de la République le droit de convoquer la Chambre le Ier Janvier, ou bien de ne pas clore la session extraordinaire, convoquée au mois d'octobre ou de Novembre. Mais en fait, d'après une tradition constante, interrompue seulement pendant la guerre, la session extraordinaire est close à la fin du mois de Décembre, et jamais entre le Ier Janvier et le se cond mardi de Janvier, le Président de la République n'use de son droit de convocation.

Si le gouvernement ne convoque pas la session ordinaire, la clôture lui revient. Seulement le Président de la République ne peut prendre cette mesure que lorsque la session ordinaire a duré cinq mois au moins. Pendant cette durée de cinq mois la Chambre siège quand il lui plaît, elle peut se donner des vacances, mais pendant ces vacances la session, c'est-à-dire la possibilité juridique de siéger, continue. Les vacances que se fixent les Chambres elles-mêmes ne prolongent pas la durée de la session ordinaire.

Le Chef de l'Etat n'est évidemment pas obligé de clore à l'expiration du cinquième mois. Pendant la

guerre, la session ne fut jamais close.

La clôture de la session est prononcée par décret. Une tradition constante veut que ce décret soit lu à la tribune par un ministre. Cette lecture peut intervenir à tout moment, interrompre un orateur et servir de réponse à une demande d'interpellation: le Ier juillet I90I, Waldeck Rousseau a ainsi répondu à une demande d'interpellation de M/Zévaès; le 3I Décembre I920, M. Leygues, à une interpellation de M. Ignace; le II juillet I930, M. Tardieu à une interpellation de M. Amot.

Le gouvernement est-il absolument libre dans le choix de la date. M. Tardieu l'a soutenu avec force dans la séance du IO Juillet I930. M. Lêch Blum soutint au contraire que la clôture de la cession est détournée de son sens constitutionnel quand elle n'a pour but que de soustraire le gouvernement à certains risques. Ce débat reste théorique: Si en effet, la majorité des Chambres se considère comme victime d'un coup de force, il lui reste la liberté de requérir la convocation et de renverser le gouvernement.

En second lieu, pendant la durée de cette session ordinaire: "Le président de la République peut ajourner les Chambres"; (art.2 de la loi du 16 Juillet 1875). Toute fois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session. L'ajournement enlève aux Chambres le droit d'exercer

Le droit d'ajournement du Président de la République. leurs fonctions et de siéger. Mais c'est un ajournement non une prorogation qui suspendrait la session pour une durée indéterminée. L'ajournement peut durer au maximum un mois, mais lorsque le mois est expiré ou bien postérieurement, le Président de la République peut encore suspendre la session pour un mois, L'ajournement a pour effet de reculer la date de la fin possible de la session. La session ordinaire doit durer cinq mois utiles. Par conséquent s'il y a eu un ajourne ment d'un mois, la session ne peut être close que six mois après le second mardi de Janvier, si le président de la république a usé deux fois de ses prérogatives c'est sept mois après le second mardi de Janvier que le Président de la République pourra clore la session ordinaire.

La pratique de l'ajournement. L'ajournement n'a été mis en oeuvre qu'une seule fois par le Maréchal de Mac-Mahon, au moment des évènements du 16 Mai 1 77. Il est apparu à ce moment comme la préface de la dissolution. Il est d'ailleurs dans l'exprit de la dissolution; il renvoie les Députés auprès de leurs électeurs pour qu'ils prennent contact avec eux et qu'ils réfléchissent; la dissolution c'est le renvoi aux électeurs pour être réélu ou pas.

L'ajournement ne s'applique qu'à la session ordinaire. L'ajournement ne peut exister que pour la session ordinaire, parce que la constitution fixe une durée minima à cette session ordinaire, qui est de cinq mois, lorsqu'il s'agit au contraire des sessions extraordinaires, le Président de la République peut les clore, quand il veut.

Les sessions extraordinaires. En outre, il y a des sessions extraordinaires I°-de plein droit.

res.

2°-sur la convocation obligatoire du Président de la République.

I°-de plein droit: a)élection du président de la République 3°-Sur la convocation du Président de la République quand il lui plaît de convoquer.

Lorsqu'il s'agit d'élire le Président de la Répu blique, les Chambres peuvent s'assembler de plein droit Voici les deux hypothèses prévues par la constitution a) en cas de décès ou de démission du Président dela République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit (Loi Constlé juillet 1875, art.3) Cet adverbe "immédiatement" ne doit pas être entendu avec une rigueur mathématique. En fait, les Chambres se sont réunies de un à trois jours après la vacance inopinée de la Présidence.

Lorsqu'il s'agit de l'expiration normale des pouvoirs du chef de l'Etat, un mois avant cette expiration, le gouvernement est obligé de convoquer les \*Chambres pour faire procéder à l'élection du successeur

Mais si le gouvernement omet ce devoir, les Chambres s'assemblent de plein droit quinze jours avant cette expiration. En fait, les Chambres ont toujours été convoquées par le gouvernement, de sorte qu'on s'est trouvé à plusieurs reprises dans cette situation d'un Président de la République, dont les pouvoirs devaient finir dans un mois et d'un personnage qui était pendant un mois élu Président de la République sans pouvoir entrer en fonctions.

b)Proclamation de l'état de siège.

249

b) En outre, les Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit, si, pendant l'intervalle des sessions, le gouvernement a proclamé l'état de siège, en vertu de l'article II de la Loi du 3 avril I879. L'état de siège est une mesure anormale, qui exalte les pouvoirs du gouvernement, et ceux de l'autorité militaire et qui supprime les libertés individuelles; il faut que les Chambres veillent sur cette période anormale et sur cette situation exceptionnelle. Au début de la guerre, le gouvernement a proclamé l'état de siège et les Chambres ne se sont pas réunies; il y a eu inobservation de la loi.

2°-Convocation obligatoire par le président de la République a)Demande de la majorité des Chambres

Le président de la République est obligé de convoquer les Chambres, si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre. Les Chambres n'étant pas en session, les Députés et les Sénateurs peuvent faire circuler une demande en sollicitant des signatures et si cette demande est signée par la moitié plus un des sénateurs et la moitié plus un des députés, le Président de la République est obligé de les convoquer La doctrine interprète cet article 2 de la loi du I6 Juillet 1875 comme indiquant la majorité absolue du nombre légal des membres de chaque Chambre. Par exemple il y a à l'heure actuelle 314 sénateurs, ce sera la moi tié plus un de 314.11 y a 612 députés ce sera la moitié plus un de 612. Mais s'il y a des députés élus séna teurs et qui n'ont pas encore été remplacés, s'il y a eu des décès, des démissions, il faudrait tout de même pour que le Président de la République soit obligé de convoquer qu'il y ait 307 signatures.

Jamzis depuis 1875 cette disposition n'a fonc-

tionné.

b) Le Président est en outre obligé de convoquer les Chambres lorsque, conformément aux diverses lois militaires, le gouvernement maintient sous les drapeaux une classe, qui devrait être libérée, c'est là une mesure grave qui suppose une situation internationale ou intérieure assez tendue; il faut que les Chambres soient là pour contrôler l'action du gouvernement.

d'une clas( se sous les drapeaux.

b)-Maintien

"Les Cours de Droit"

3, Place de la Sorbonne. 3

Répetitions Écrites et Orales

3°-Le président de la
République
peut
convoquer
extraordinairement
les Chambres
Observations
sur la réglementation
du régime
des sessions.

Le Président de la République peut, quand il lui plaît convoquer les Chambres, c'est ce que décide l'article 2, al. 2 de la loi du 7 Juillet 1875.

Cette réglementation des sessions appelle quelques observations I°-Dans l'esprit des constituants de I875, les Chambres devaient normalement siéger cinq mois par an Pendant le reste de l'année, les ministres n'ayant pas le souci que donne l'activité des Chambres, s'occuperaient en paix des affaires publiques. Nous sommes bien loin de ce régime et la faute n'en est pas au Parlement; la vie devient de plus en plus complexe et les occupations des Chambres deviennent de plus en plus accablantes. Cela vient d'abord de l'extension des pouvoirs de l'Etat en matière d'hygiène, d'assistance, d'assurances sociales, qui exigent une législation de plus en plus touffue. La prolongation des sessions vient des progrès de l'étatisme.

2- Les dispositions de la constitution de 1875 paraissent donner au gouvernement une importante prérogative en ce qui concerne l'activité des Chambres, mais il faut observer que le gouvernement a besoin de crédits que les Chambres les votent quand il leur plaît et que par conséquent dans une large mesure les Chambres ont les moyens de forcer la main au gouvernement pour siéger à leur gré.

3- Nulle part plus que dans cette réglementation des sessions, n'apparaît le curieux effort d'équilibre qui a été tenté par la constitution de 1875.

Le principe est monarchique: le Président de la la République convoque les Chambres à son gré. Mais il y a un formidable coup de balancier dans le sens républicain avec l'institution de la se sion ordinaire

Ayant fait cette concession démocratique de la session ordinaire, l'Assemblée nationale donne aussitôt un coup de balancier dans le sens monarchique: le Chef de l'Etat clôt la session et il peut l'ajourner.

Mais aussitôt coup de balancier dans le sens républicain: la clôture ne peut être prononcée tant que la session n'a pas duré cinq mois; l'ajournement ne peut pêtre prononcé que pour un mois et deux fois au plus.

En dehors de la session ordinaire, le Chef de l'Etat convoque les chambres quand il lui plaît; c'est le principe monarchique. Mais aussitôt un coup de balancier dans le sens républicain: le président de la République peut être obligé de convoquer les Chambres ou même elles s'assemblent de plein droit.

Il faut bien reconnaître que la clôture de la session ordinaire par décret rappelle un peu les manières de Louis XIV. Une solution plus élégante serait évidemment que le gouvernement déposât une motion d'ajournement et posât sur elle la question de confiance. Ainsi les choses se sont passées pendant la guerre.

4- En fait tout ce savant équilibre a aboutlaun régime de quasi-permanence, avec la seule interrup tion des vacances indispensables de l'été.

Simultanéité des sessions des 2 Chambres.

§2-Règles relatives aux sessions

I° La règle fondamentale, c'est la simultanéité des sessions des deux Chambres: "la session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre (L.const. 16 juil. 1875, art. 5)

Cette règle s'explique d'abord par des considérations de logique. Le Parlement est Un en deux Chambres

Il doit siéger en son entier.

Mais surtout la règle s'explique par des motifs politiques. On a redouté qu'un gouvernement de coup d'Etat renvoie la Chambre et essaie de constituer avec le Sénat seul un simulacre de légalité.

Ce synchronisme des sessions va de jour à jour et non d'heure à heure. Cependant le synchronisme rigoureux de minute à minute fut appliqué le 13 Juillet 1906 par M. Antonin Dubost, président du Sénat qui interrompit un orateur et leva la séance à l'instant même où il apprenait que le décret de clôture avait été lu à la Chambre. .

La pratique actuelle est moins rigoureuse. Une Chambre ne termine sa session que lorsqu'elle entend la lecture du décret de clôture par un ministre et le ministre laisse systématiquement dans les limites de la journée le temps d'achever l'oeuvre commencée si elle est urgente Le I4 Juillet I927 la session de la Chambre fut close à une heure quarante du matin; le Sénat siégea une heure de plus pour voter des cré-

dits importants.

Il y a deux exceptions à la règle de la simultanéité des sessions: I°lorsque le Sénat fonctionne comme Haute-Cour de Justice, il peut se réunir alors que la Chambre n'est pas en session; 2° la seconde exté des sessions.ception est prévue par l'article 3, par. 4, de la loi du 16 Juillet 1875. On suppose que la Chambre des Députés est dissoute et que des élections nouvelles n'ayant pas encore eu lieu, la présidence de la République devient vacante. Alors le Sénat se réunit de plein droit pour veiller au salut de la République.

2°Les sessions s'ouvrent sans aucune espèce de su lennité. Dans les monarchies l'usage est qu'une session s'ouvre par le discours du Trône. D'après la loi constitutionnelle du I6 Juillet 1875.les sessions ordinaires étaient précédées de prières publiques. L'article 4 dela loi constitutionnelle du I3 Août I884, a supprimé cette

Exceptions à la règle de la simultanéi-

2°-Absence de solennité.

3°-La fin d'une session n'a aucune influence sur les travaux

solennité.

La fin d'une session n'a aucune influence sur les travaux parlementaires:lorsqu'une autre sassion commence, les travaux parlementaires sont repris exactement à l'endroit où ils avaient été laissés au moment de la clôture de la session précédente, on n'a parlementai- pas besoin de déposer de nouveaux rapports ou de recommencer les débats, etc...

## Chapitre IV

#### L'ORGANISATION DES CHAMBRES

C'est une règle démocratique que chaque Chambre "se constitue", arrête son organisation interne.

## Section I Le bureau

En premier lieu, chaque Chambre nomme son bureau. Le Bureau est une autorité collective chargée de diriger les travaux et d'assurer l'organisation matérielle de chaque Chambre (Il faut noter ici une certaine imperfection de langage:il y a le Bureau qui est à la tête de la Chambre et les bureaux qui sont des formations de la Chambre, où les députés sont envoyés par le sort et qui ont un rôle à jouer soit dans la vérification des pouvoirs soit dans la formation des commissions. Lorsqu'on parle d'un de ces "bureaux" on fait précéder l'expression d'un adjectif numéral: le sixième bureau, le septième bureau)

Le droit pour chaque Chambre de choisir son bureau est affirmé par la loi constitutionnelle du I6 juil let 1875, article II: "Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année ... "

La constitution se borne à ce principe de l'élection. Quant à toutes les autres règles (composition. attributions) elles dépendent du règlement intérieur de chaque Chambre.

En dépit de la lettre de la loi constitutionnelle qui pourrait faire croire que le bureau n'existe que pendant les sessions, il dure pendant toute l'année. Il est élu pour un an; dans l'intervalle des sessions.le président est toujours président avec ses prérogatives. les questeurs de la Chambre sont toujours questeurs de la Chambre avec leurs prérogatives et notamment le logement, le traitement, etc...

Le bureau est nommé d'après la règle généraledes nominations dans toutes les assemblées au scrutin secret Au lendemain des élections de 1924, le cartel, la

Le bureau des Assemblées.Sa nomination. formation politique alors triomphante avait arrêté que la présidence de la République appartiendrait à Monsieur Painlevé, Or. il arriva que M. Doumergue fut élu, il fut alors entendu qu'en compensation, on donnerait la présidence de la Chambre à Monsieur Painlevé. Mais le cartel eut peur de certaines défections et une résolution du 19 Décembre 1924 décida que l'élection du Président de la Chambre aurait lieu au scrutin public, chaque bulletin serait signé du nom du votant; au journal Officiel seraient publiés les noms des votants et celui des candidats à qui ils avaient donné leur suffrage. C'était un système absolument anormal. En France, en effet, le Président des Assemblées est un personnage impartial. On pourrait avoir une conception différente, on pourrait admettre que le Président de l'Assemblée représente au fauteuil le parti qui a la majorité dans la Chambre pour favoriser cette majorité, mais c'est la conception contraire qui domine en France et tous les Présidents, une fois montés au fauteuil.ont affirmé leur impartialité. Si le rôle du Président est l'impartialité, il ne faut pas qu'il soit élu par un parti, qu'il connaisse les gens qui ont voté pour lui. Le 20 juillet 1926 sur un exposé de M. Joseph Barthélemy, la Chambre est revenue à la règle normale du scrutin secret.

Le vote pour le Bureau a lieu en principe par scrutin à la Tribune, c'est-à-dire que chaque député doit monter à la Tribune et y voter en personne. Mais pour les élections de vice-présidents et de questeurs en cours d'année, la cérémonie se passe dans l'intimité hors de la salle des séances publiques.

Le Bureau comprend un Président, quatre viceprésidents, douze secrétaires et trois questeurs. Il exerce certaines attributions comme corps, C'est lui qui nomme les fonctionnaires de la Chambre, les révoque, les admet à la retraite, leur assigne un logement dans l'enceinte du Palais législatif, etc... Pour les députés, le Bureau prend les arrêtés notamment sur le régime des retraites, la forme des insignes. Il entend les députés auteurs de troubles, etc... Mais surtout les membres du Bureau ont des attributions individuelles.

Le Président est élu par la Chambre C'est une règle du droit commun démocratique; le principe inverse l'emporte dans les systèmes monarchiques. En Angleterre le Roi s'est théoriquement réservé le droit de nommer le Président de la Chambre des Communes. Mais chaque année, le Premier Ministre lit à cette Chambre un message par lequel le Roi autorise ses fidèles Communes à élire leur Président.

Il y a encore certaines exceptions dans le droit

La composition et les attributions du bureau

Le Président
La nomination
du Président
de l'Assemblée dans le
droit constitutionnel
moderne

constitutionnel moderne. Le roi nomme le président du Sénat Italien, sur présentation qui lui est faite par ce corps.

Le Sénat américain est présidé par le Vice Président des Etats-Unis personnage dont le rôle essentiel est d'attendre l'accident qui mettra fin anormale aux pouvoirs du Président pour le remplacer. Afin de lui donner une occupation on le charge de présider le Sénat.

La Chambre des Lords en Angleterre est présidée par le Chancelier.

La France a connu tous les systèmes. Sous la constitution du I4 Janvier I852 (Constitution dictatoriale, promulguée au lendemain du coup d'Etat du 2 Décembre I851), c'était l'Empereur qui désignait souverainement le Président du Corps législatif. Cette disposition était justifiée par l'affirmation que pour être impartial un président ne doit pas être choisi par la majorité. Le président le plus célèbre du corps législatif fut le duc de Morny, demi-frère de Napoléon III.

Sous la Restauration, c'était le Roi qui nommait le Président de la Chambre, sur une liste de cinq candidats dressée par la Chambre. Avec la Charte de 1830, la Chambre reprend la libre désignation de son Président.

Le Président de la Chambre est un personnage important. Il est la troisième autorité de la République Lorsque le Président de la République se montre dans les solennités publiques, il a à sa droite le Président du Sénat, à sa gauche, le Président de la Chambre, le Président du Conseil ne venant qu'après. Son rôle est évidemment de diriger les débats en séance publique et c'est à quoi il se borne le plus souvent, mais on pourrait imaginer un Président qui serait le directeur du travail parlementaire, qui en assurerait l'ordre, la célé rité et la productivité.

Le président de la Chambre peut jouer ce dernier rôle avec le concours de la Conférence des Présidents. Le jeudi de chaque semaine, tous les présidents des commissions et tous les présidents des groupes po litiques se réunissent dans le cabinet du président de la Chambre, en présence d'un Membre du Gouvernement, souvent en présence du Président du Conseil. Cette Conférence prépare l'ordre des travaux parlementaires que la Chambre arrêtera définitivement. Il y a là un organe important dans lequel le Président de la Chambre tient le premier plan.

Le Président de la Chambre reçoit une indemnité spéciale; elle est très faible à côté de celle du Président de la Chambre des Communes qui est de 5.000 livres c'est-à-dire 720.000 francs, pendant la durée de la

La conférence des Présidents.

L'indemnité du Président de la Chambre. fonction et de 4.000 livres (496.000 francs) après la fin de la fonction pour toute la vie de l'ancien président.

Sous la Restauration, alors que Royer Collard était président de la Chambre, il recevait une indemnité de IOO.000 francs-or, c'est-à-dire environ 500 000 frs stabilisés. Aujourd'hui, le président de la Chambre reçoit 264.000 francs.

Le fauteuil présidentiel a été illustré par Gambetta qui, de ce poste, a exercé une telle influence sur la République, qu'on l'a accusé de dictature occulte.

Il y a des vice-présidents. Ils n'ont pas d'autre fonction individuelle que de remplacer le Président lorsque celui-ci est empêché de présider une séance. Ils ne reçoivent pas d'indemnité.

Il y a ensuite douze secrétaires. Leur fonction est juridiquement très importante; pratiquement, insignifiante. Ils sont chargés de rédiger le procès-verbal ce sont eux qui donnent l'authenticité à ce document S'il n'y a pas la signature d'un secrétaire, on ne sait juridiquement si une loi a été votée. Pratiquement, les procès-verbaux sont rédigés par des fonctionnaires, les secrétaires signent en blanc. La lecture du procès-verbal est une formalité dérisoire, qui crée l'occasion de rectifications au procès-verbal et de l'adoption par la Chambre. Un secrétaire fait le geste de lire et ne lit rien. Les secrétaires recueillent les votes et constatent les majorités. Ils ne reçoivent pas d'indemnité.

Il y a enfin trois questeurs. Ils sont chargés de l'organisation matérielle de la Chambre, de l'approvisionnement de la buvette du papier à lettre, des insignes, des écharpes, de la propreté, du confortable et de l'ordre matériel des locaux. Ils dirigent le personnel inférieur de la Chambre. L'administration intérieure comporte un secrétaire général de la Présidence et un secrétaire général de la questure, ce dernier sous la direction des questeurs.

En outre du logement et en plus de l'indemnité parlementaire, les que steurs touchent une indemnité spéciale de 36.000 francs.

Section II

Le Règlement.

Les Chambres font elles-mêmes leur réglement. C'est le principe de l'autonomie réglementaire. Ce principe est commun dans les régimes démocratiques et dans les monarchies libérales. En France sous le Consulat et l'Empire et sous le Second Empire, jusqu'au Sénatus-Consulte du 8 Septembr

Les viceprésidents.

Les secrétaires.

Les questeurs.

reglement

Le principe de l'autonomie réglementaire ,

Source : BIU Cujas

1869, le corps législatif a reçu son règlement par un décret de l'Empereur et ce trait est caractéristique de l'humiliation du Corps Législatif. L'autonomie réglementaire est un principe tellement évident dans la démocratie parlementaire que la constitution de 1875 l'accorde aux Chambres comme allant de soi et pour ainsi dire par prétérition. Il n'est question dans la constitution qu'une seule fois du règlement; c'est dans l'article 5 paragraphe 2 de la loi du 16 Juillet 1875. Chaque Chambre peut se former en Comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres; "fixé par le règlement".

Le règlement a une très grande importance pratique. Il pose les règles du travail parlementaire. A un mauvais règlement, correspond un mauvais travail parlementaire. Si l'on a un bon règlement, on a des chances d'avoir un bon travail parlementaire. Le règlement est d'autant plus important que la Constitution est plus incomplète. Or, notre constitution de I875 est une des plus incomplètes de toutes les constitutions; le règlement a donc une importance particulière en France.

Le règlement contient des dispositions essentielles qui pourraient être arrêtées dans la constitution, la procédure de la vérification des pouvoirs, la procédure de l'élaboration des lois, etc...

I'Le règlement est une résolution ou un ensemble de résolutions. La résolution est une décision, qui vaut par le vote d'une seule Chambre, tandis que la loi résulte de la volonté concordante des deux Chambres. La résolution est prise librement par la Chambre dans les limites fixées par la loi ou par la constitution. Il est évident qu'une résolution ne peut pas aller contre la loi.

2°Le règlement <u>lie la Chambre</u> tant qu'il existe. Si on le trouve mauvais, on peut le changer, on peut pas le violer. Aussi les bons présidents sont ceux qui veillent à l'observation du règlement et l'ipirent.

3°C'est une règle permanente, qui survit aux lé

gislatures tant qu'elle n'est pas modifiée.

4°Le règlement est une règle intérieure, qui ne concerne que la Chambre elle-même et aucune juridicti ne peut connaître d'une violation d'une règle ou de l plication du règlement. Une loi qui serait votée contrement au règlement serait tout de même une loi. D'aut part, aucune juridiction ne saurait connaître de l'application du règlement. C'est ce qui a décidé la Cour de Cassation da s son arrêt du 30 Janvier I882 sur la réclamation de M. de Baudry d'Asson se plaignant d'une retenue disciplinaire sur son indemnité. C'est ce qu'e

L'importance du règlement, au point de vue du travail parlementaire.

Nature juridique du règlement. 257

décidé également la Chambre des mises en accusation de Paris sur réclamation du même personnage se plaignant d'arrestation arbitraire(S.I88I,I.66)

#### Section III

## Notions générales sur la procédure parlementaire.

\$I-La publicité des séances.

La publicité des séances.

Au cours des sessions, les Chambres tiennent des séances. La Constitution ordonne qu'elles soient publiques. "Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques" (L. const. 16 juillet 1875 art. 5) Cette publicité est matérielle et réelle.

Il y a une publicité larvée, inorganique, insuffisante qui résulte de l'assistance aux débats de personnes n'appartenant pas au Parlement. En dépit de ses tares, cette publicité est un des principes les plus intangibles de la démocratie. C'est en public que l'on marie, c'est en public que se déroulent les débats judiciaires et les discussions des assemblées élues; c'est en public que sont dépouillés les votes, etc. . La publicité par la présence d'étrangers est une forme primitive du contrôle démocratique.

Les Assemblées de la Révolution ont délibéré non seulement en public mais sous la pression et les menaces du public.

En principe entre au Parlement, qui veut dans le local réservé au public. Ce principe n'est limité que par l'exiguité, d'ailleurs remarquable, de ce local.

En fait, le public qui assiste aux séances au moyen de cartes délivrées par les membres du Bureau et, à tour de rôle, par les députés.

La publicité réelle, pratique, efficace résulte de la publication in extenso des débats dans le journal officiel et de la liberté du compte-rendu de ces débats

par la presse.

La constitution du I4 Janvier I852, (art.4I) supprimait la liberté du compte-rendu-par les journaux. Ceux-ci ne pouvaient que reproduire le compte-rendu officiel publié par la présidence du Corps législatif Ils étaient obligés de le reproduire intégralement Un député n'avait pas le droit de publier son discours.

Les membres du Parlement sont irresponsables en raison de tout ce qu'ils disent dans l'exercice de leur mandat et cette irresponsabilité s'étend aux journaux qui publient un compte-rendu exact et de bonne foi.

Il y a une exception à la publicité des séances!

« Les Cours de Droit »
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Ecrites et Orales

Le comité secret. c'est le Comité secret. L'article 5 de la loi du 16 juil let 1875 porte: "Les Chambres peuvent se former en comité secret sur la demande faite par un nombre demembres fixé par le règlement". A la Chambre des députés le nombre des membres, qui peuvent demander le comité secret est de 50 Le comité secret est très rare; toutefois, pendant la guerre, il y a eu plusieurs comités secrets, pour le compte-rendu des opérations militaires et des négociations diplomatiques.

§ 2 -Nombre et date des séances

La date des séances. Chaque Chambre décide souverainement, dans les limites de la session, les jours et heures où elle siégera. Le règlement de la Chambre porte qu'elle siège le mardi, le jeudi et le vendredi et que l'après-midi du mercredi est réservée au travail des commissions. Mais c'est là un simple voeu et en raison de l'encombre ment de l'ordre du jour, le nombre des séances dépasse de beaucoup le chiffre ainsi prévu.

En 1829, il y avait quarante projets de lois éma nant du gouvernement et dix propositions émanant de 1's nitiative parlementaire, dans la mesure où elle s'exerçait alors, c'est-à-dire que la Chambre suppliait le roi de déposer un projet sur telle matière; ces cinquante projets ou propositions étaient discutés, et tous étaien votés au cours d'une session. D'autre part, le budget tournait autour d'un milliard. Aujourd'hui, il dépasse cinquante milliards, plus les vingt milliards d'impôts locaux. Sous la Restauration, le budget était voté par ministère; il y avait huit ministères: en quinze séances le budget était voté. A la fin, il y a eu une spécialisation du vote du budget et on votait sur 32 sections. Maintenant, on vote sur plusde IOOO chapitres. Au lieu de cinquante projets ou propositions, on en a huit cents. Cette prolifération s'explique par les domai nes nouveaux envahis par l'assistance: solidarité sociale, assistance, hygiène, etc..

Au lieu des trois séances par semaine, on arrive souvent à trois séances par jour, et au lieu de cinq mois par an, les Chambres siègent huit ou neuf mois.

La durée des vacances est également fixée par la Chambre elle-même qui se laisse volontiers influencer par le président.

§3-Les débats.

Au cours des séances, se déroulent les débats. Il y a un statut complexe de la séance publique.

I'Le tour de parole-Chacun ne peut parler que d'après son tour d'inscription: ceux qui sont inscrits les

Les débats.

I°-Le tour

premiers parlent les premiers. Dans cette course, triomphent les plus habiles.

Cependant les orateurs mandatés par leur groupe parlent les premiers, entre eux, l'ordre est fixé par l'inscription.

Il y a une règle qui est formulée dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du I6 Juillet I875, al.2: "Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent". C'est une règle du régime parlementaire français. En Angleterre, les Ministres n'ont pas l'entrée dans la Chambre dont ils ne font pas partie.

A notre sens, cette disposition constitutionnelle fait échapper les ministres aux dispositions
réglementaires. Les ministres parlent quand et tantqu'ils
le veulent. Une limitation réglementaire du temps de parole serait inconstitutionnelle. Les règlements ne s'appliquent pas aux ministres. C'est la thèse que nous avons
exposée devant la Chambre dans notre rapport du 3 Juin
1926 et que nous avons soutenue dans la discussion
de rapport contre M. Bracke.

Bien entendu, la disposition constitutionnelle doit être entendue raisonnablement: un ministre ne peut pas interrompre un orateur pour parler à sa place. Mais il peut parler à tout moment de la séance, même si un scrutin est ouvert.

2°Ia durée du temps de parole.C'est une vieille tradition du parlementarisme qu'un député parle tant qu'il veut et dans l'histoire des pays étrangers, cette liberté du parlementarisme a été un des instruments de l'obstruction (Obstruction des Irlandais à la Chambre des communes, sous la direction de O'Connell)

Cependant la préoccupation de fixer un maximum au temps de parole est extrêmement ancienne et déjà à la Constituante la proposition en avait été faite. Cependant, ce n'est qu'au mois de Juin 1926 que la Chambre est arrivée à ce résultat, sur le rapport de M. Joseph Barthélèmy.

Voici, en gros, les nouvelles dispositions. Il y a des orateurs d'un quart d'heure (c'est la masse) et il y a des orateurs d'une heure.

Tout député peut parler pendant un quart d'heure à condition que vienne son tour de parole.

Mais l'objet principal de la résolution du 20 juin 1926 est d'amener à la tribune les orateurs les meilleurs, les plus compétents, les plus qualifiés. A quel signe les reconnaître et à quelle autorité confier le soin de les désigner? Faute de mieux, la résolution charge chaque groupe de déléguerala tribune son meilleur L'orateur ainsi mandaté peut garder la parole pendant une heure. Le président et le rapporteur de la commis-

Les ministres n'y sont pas astreints.

2°-la durée du temps de parole. sion disposent du même temps.

Critiqué au début, ce système fonctionne réguliè rement grâce à l'énergie du président Bouisson, et il n'est nullement question de revenir en arrière.

#### La clôture

3°Lorsque la Chambre s'estime suffisamment éclairée elle met fin au débat par la clôture. Sa souveraineté en la matière n'est limitée que par deux dispositions réglementaires: a) elle ne peut clore qu'après avoir en tendu un orateur pour et un orateur contre b) Elle ne peut pas clore après le discours d'un ministre. La primauté parlementaire ne permet pas que le gouvernement sit le dernier mot. Mais la Chambre n'est pas obligée d'entendre tous les orateurs même ceux mandatés par les groupes. Un député peut parler contre la clôture pendant cinq minutes au maximum.

La clôture est une atteinte incontestable à la liberté des représentants de la nation. Aussi l'Angleterre a longtemps hésité avant de s'y résoudre. Elle a employé à certains moments le système de la guillotine. En abordant un débat, la Chambre des Communes décidait qu'il serait clos tel jour à telle heure. Pour vaincre l'obstruction cette Chambre avait même imaginé la "guillotine" par compartiments. En abordant une loi, la Chambre fixait les dates et heures pour le vote sur chaque article.

## §4- Le vote

4°Après la clôture, on passe au vote. En allant du plus simple au plus solennel, les différents modes de scrutin sont:

I°-Le vote à main levée; 2°le vote par assis et levé; 3°le scrutin public; 4°le scrutin public à la Tribune.

I°-A main levée.Les députés qui veulent adopter la proposition lèvent la main; à la contre-épreuve, ceux qui veulent la repousser lèvent la main à leur tour.Les secrétaires jugent quel est le résultat et le président le proclame.

2°-S'il y a doute, on procède à l'autre mode de scrutin, par assis et levé. Ces modes n'offrent pas beaucoup de garanties, il est difficile de savoir à vingt ou trente voix près, dans quel sens se prononce une assemblée de 600 membres.

3°Le scrutin public est de droit dans un certain nombre de cas, notamment lorsque le gouvernement pose le question de confiance; mais îl est obligatoire aussi toutes les fois qu'il est demandé par 20 membres. Les

Le vote à main levée

Le vote par assis et levés.

Le scrutin public. groupes sont munis de feuilles portant 20 signatures et les déposent sur le bureau au moment opportun.

On appelle ce scrutin scrutin public en raison de ce qu'il a lieu par des bulletins (blancs pour, bleus contre) et sur lesquels est inscrit le nom du député. Au moyen des bulletins, trouvés dans les urnes, on dresse la liste des députés qui ont voté dans les divers sens et cette liste est publiée au Journal Officiel.

Par le scrutin public, l'électeur est officiellement informé du sens dans lequel a voté son élu.
Le principe de la publicité du vote date de la monarchie de Juillet Auparavant, il n'y avait même pas
cette publicité primaire, qui résulte de ce que le
le député lève la main. On votait par des boules que
l'on mettait dans des urnes (boule noire, contre, une
boule blanche pour). En serrant la main, le député
pouvait dissimuler la couleur de sa boule.

Un premier progrès dans le sens de la publicité a été réalisé lorsqu'il fut décidé que seraient placées sur la tribune une urne pour et une urne contre. Le public pouvait ainsi contrôler les votes. Guizot se tenait au pied de la tribune pour surveiller sa majorité. Enfin le 18 Mars 1845 fut votée la proposition Duvergier de Hauranne, alors intervient le vote par bulletins nominaux.

La publicité du vote est la meilleure et la plus mauvaise chose du monde. C'est la meilleure parce qu'elle oblige le député à prendre sa responsabilité et permet le contrôle des électeurs. Mais c'est aussi la plus mauvaise parce que si l'institution est démocratique elle est aussi démagogique, en ce sens qu'elle limite la liberté de l'électeur de voter suivant sa conscience, et l'amène à se préoccuper surtout de l'impression que son vote produira chez les électeurs. Elle est incontestablement un des instruments du pillage du budget.

Théoriquement, chaque député met son bulletin dans l'urne, et cela a lieu dans certains parlements. Par exemple au Reichstag allemand les huissièrs n'acceptent un bulletin que de la main du député dont le nom est inscrit sur le bulletin. Au contraire, la pratique parlementaire française connaît le vote des absents par procuration. Les députés présents à la séance, mettent dans l'urne les bulletins des députés absents. Certains députés assidus ont même cette spécialité: ce sont les boitiers. Un huissier apporte en paquet tous les bulletins des membres du gouvernement. Cette pratique constitue un abus incontestable. Elle est cependant difficile à supprimer. Le fonctionnement intensif de la machine parlementaire ne permet

Que fautil penser de la publicité.

Les abus du vote public.
La vote par procuration
La rectification de vote.

pas à tous les députés d'être présents pendant toute la durée de toutes les séances ;ils sont obligés de se relayer. D'autre part, on ne peut pas laisser le sort des lois ou des gouvernements au hasard des présences. Seul le vote par procuration permet l'expression sincère de la représentation nationale. Nous n'ignorons pas que cet abus n'existe qu'en France; mais ailleurs, les moeurs sont différentes. Nous n'ignorons pas les objections graves que soulève cet abus. Il rend inutile la discussion, puisque les boîtes votent sans entendre. Cependant, nous n'avons pu conclure à sa suppression (Rapport de M. Joseph Barthélemy à la Chambre 3 Juin 1925).

Le second abus qui résulte du précédent est la rectification des votes. Du moment que les présents votent pour les absents, les absents peuvent estimer que leur pensée, leur opinion, leur intention a été mal interprétée. Ils peuvent le faire savoir par une déclaration au service compétent de la Chambre ou au moment de la lecture fictive du procès-verbal. Jusqu'ici l'abus naît de l'abus. Mais un autre abus se greffe sur le premier: c'est la rectification ou non sincère, un député a voté contre le Gouvernement pour complaire à ses électeurs: ensuite il déclare qu'il avait voulu voter afin de complaire au Gouvernement, surtout si celui-ci n'a pas été renversé.

Les rectifications peuvent ainsi charger une minorité en majorité, mais le vote proclamé en séanceest acquis.

Le troisième abus est celui du chargement des scrutins. Plusieurs députés votent pour le même absent; ou bien les présents mettent dans l'urne des poignées de bulletins. Ces manoeuvres ont pour but de faire apparaître momentanément des majorités factices. Elles ne servent pas le bon renom du régime. Au scrutin sur la confiance au cabinet Chautemps, le 25 février 1930, il y avait dans les urnes 2.000 bulletins pour 612 députés.

En pareil cas, et d'ailleurs toutes les fois que la question de confiance est posée, il y a lieu de faire parmi ces bulletins un tirage de façon à ne pas compter les votes multiples: c'est le pointage qui se fait, par les secrétaires, hors la salle des séances publiques.

4°Le mode de scrutin le plus solennel est le scrutin public à la Tribune. Il est réglementé par l'article 76 du règlement: "Sur une demande écrite visant expressément un scrutin déterminé et signé de 50 membres, dont la présence est constatée par appel nominal, le scrutin public a lieu à la Tribune. Chaque député remet son bulletin à l'un des Secrétaires, qui le dépose dans une urne placée sur la Tribune. Il est

Le scrutin public à la tribune. procédé à l'émargement des noms des votants au fur et à mesure des votes émis; le scrutin restera ouvert pendant une heure". Pour qu'il y ait lieu au scrutin public à la Tribune, il faut la demande de 50 membres présents à la séance; il en est différemment pour le scrutin public ordinaire. Ce qui caractérise le scrutin public à la Tribune, c'est que chaque député est obligé de déposer lui-même son bulletin; il n'y a pas de vote par procuration et il n'y a pas de rectification de vote.

Le dernier alinéa portant que "le scrutin restera ouvert pendant une heure", a été ajouté le I3
Mars I924 afin d'éviter une manoeuvre que l'on devine;
la minorité s'apercevant que ses membres sont en majorité sur les bancs demandait à l'improviste un scrutina la tribune qui avait lieu sur le champ et aboutissait à des résultats de surprise. Au contraire pendant l'heure que dure le scrutin, les partis font le rabatage de leurs adhérents. Le scrutin public à la tribune peut être l'arme des minorités vigilantes (Au cours de la discussion du budget pour I93I, le parti socialiste en a demandé au milieu des séances de nuit).

### § 5 -La discipline parlementaire.

Dans les assemblées censitaires, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, les parlementairesappartenaient tous à la même catégorie sociale "au même monde". Elles étaient des salons où l'ordre était maintenu par les seules règles de la bonne éducation. Aussi pendant longtemps le règlement a-t-il ignoré les pénalités disciplinaires. Ce fut le cas jusqu'à l'extension du droit de suffrage à la Chambre des communes le speaker ne disposait d'autre sanction que d'appeler un député non plus par la désignation de sa circonscription, mais par son nom de famille. Mais aujourd'hui le suffrage universel a amené dans les Chambres des représentants de toutes les conditions et de toutes les classes sociales; il en est résulté un changement, non dans la valeur intellectuelle ou morale mais dans le ton et la tenue des débats parlementaires. De là sont nées les peines disciplinaires contre les perturbateurs de l'ordre.

Elles sont de deux catégories: I°-des peines simplement morales, qui sont prononcées par le président, et 2° des peines à la fois morales, pécuniaires personnelles, qui sont prononcées par la Chambre sur la proposition du président.

Un député crée du désordre, le président lui dit: "Je vous rappelle à l'ordre".

Le député qui, au cours d'une séance, a encouru un

La discipline parlementaire.

Peines simplement morales
prononcées par
le Président.
Le rappel
à l'ordre
et le rappel
à l'ordre
avec ins-

cription au procès-verbal

Peines prononcées sur la Chambre par l'initiative du président.

La censure avec exclusion temporaire. premier rappel à l'ordre, s'il continue à troubler l'ordre, est rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal, dit l'article 58. "Je vous rappelle à l'ordre avec inscription au procès-verbal". Cela ne signifie pas grand chose parce que lorsque le président dit à un député: je vous rappelle à l'ordre, ce rappel à l'ordre figure au Journal Officiel. Il n'y a là qu'une survivance: avant la révision de 1915, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emportait une retenue de l'indemnité parlementaire. Aujourd'hui, c'est un rappel à l'ordre accentué qui prépare les peines plus graves.

I°-La censure simple.L'article 6I porte: "La censure est prononcée I) contre tout député qui, après le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, n'est pas rentré dans le devoir.2) Tout député qui, dans la Chambre a donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs.3) Tout député qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces. Telle est la censure simple.

2º-La censure avec exclusion temporaire du Palais de l'Assemblée, est prononcée contre tout député. qui a résisté à la censure simple, c'est-à-dire qui a continué le désordre ou qui dans le cours de la même session, a subi deux fois la censure simple celui qui en séance publique fait appel à la violation des lois constitutionnelles qui s'est rendu coupable d'outrages envers la Chambre ou envers son Président, qui a adressé à un ou plusieurs membres du gouvernement des injures, provocations ou menaces, qui s'est rendu coupable d'outrages envers le président de la République, le Sénat ou le gouvernement. La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction pour le député de reparaître dans le Palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance, qui suit celle où la censure avec exclusion temporaire a été prononcée. Si le député reparaît dans le Palais législatif avant l'expiration de la quinzième séance. il est arrêté sur l'ordre des questeurs et interné dans un local préparé à cet effet, pendant une durée qui ne doit pas excéder trois jours. Si au bout de trois jours on le libère et qu'il recommence, on l'interne encore pour trois jours, c'est-à-dire qu'il peut être l'objet d'internements successifs de trois jours, qui peuvent durer jusqu'à l'expiration de la quinzième séance. Ainsi la censure est une peine morale, une peine per sonnelle; elle est aussi une peine pécuniaire la censure simple emporte de droit la privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée au député, la censure

265

avec exclusion emporte de droit la privation de moitié de l'indemnité pendant deux mois. En outre, l'une et l'autre censures entraînent l'impression et l'affichage dans la circonscription à 200 exemplaires, aux frais du député, de l'extrait du procès-verbal mention nant la censure.

Ces dispositions sont très rarement appliquées. La censure étant grave, le député contre lequel elle est proposée peut se défendre ou se faire défendre par un collègue.

§ 6 - La préparation, hors la séance publique, du travail de la Chambre.

I - Les bureaux.

I. Les bureaux.

Les bureaux sont des divisions entre lesquelles les membres des assemblées sont répartis par le sort. La Chambre en a onze, le Sénat neuf. Le tirage au sort se fait, d'après le règlement, en séance publique. Ce tirage est, en réalité, un des rites périmés de la vie parlementaire. Le président fait le geste de commencer l'opération, qui est achevée, hors séance, par les fonctionnaires.

Les bureaux ont une mission propre et une mission d'élection.

Le premier acte d'une Chambre, au lendemair de son élection, est le tirage des bureaux. Toutes les élections sont réparties par le sort entre les bureaux et il leur appartient de faire rapport à la Chambre en vue de la vérification des pouvoirs. Au cours de la législature, ce sont encore les bureaux, qui examineront les élections partielles.

Mais en dehors de cette mission propre, le rôle général des bureaux est de désigner les membres des commissions. La Chambre demeure souveraine, en effet, de renvoyer une affaire à une commission existante, ou de constituer une commission spéciale. La commission spéciale peut être élue au scrutin de liste par les bureaux. Chacun des bureaux nomme I, 2, 3 ou 4 commissions. Comme il y a II bureaux à la Chambre les commissions comprennent II, 22, 33 ou 44 membres.

Le Sénat a neuf bureaux.

2 - Les groupes politiques.

Les membres de chaque assemblée se répartissent officiellement en autant de groupes politiques qu'il leur plaît d'en former. La liste officielle de ces groupes est publiée par les soins de la Chambre toutes les fois qu'il en est besoin, et notamment au début de chaque session ordinaire pour la constitu-

Missions des bureaux. Mission propre.

Mission d'élection.

« Les Cours de Droit » 3, Place de la Sorbonne, 3 Répétitions Ecrîtes et Orales Q Les groupes de la Chambre au mois d'Avril 1931.

Les groupes du Sénat. tion des grandes commissions permanentes. Le nombre des groupes est essentiellement variable ainsi que le chiffre des membres qui les composent. Voici les données du mois d'Avril 1931, qui fournissent une idée moyenne de la composition de la Chambre de 1924 à 1928.

I - Groupes de gauche. I° Parti communiste (II membres) 2° Parti socialiste (S.F.I.O.) (IO6 membres) 3° Parti socialiste français (I3 membres) 4° Républicains socialistes (I4 membres) 5° Indépendants de gauche (28 membres).

II - Groupes du centre - I° Gauche sociale et radicale (I7 membres) 2° Gauche radicale (5I membres) 3° Républicains de gauche (63 membres) 4° Action démocratique et sociale (30 membres).

III - Groupes de droite - I° Démocrates populiares (18 membres) 2° Union républicaine démocratique (86 membres) 3° Indépendants (42).

Il y a en outre : la réunion des députés n'appartenant à aucun groupe (I9 membres) et I non inscrit.

Au Sénat, il n'y en a que 6 groupes : Gauche démocratique; Union républicaine; Union Démocratique; Gauche Républicaine; Groupe Socialiste; Droite.

Cette poussière de groupes dans nos assemblées est l'objet d'innombrables critiques. On y voit une des caractéristiques du parlementarisme de notre pays : en réalité, il n'y a pas plus de groupes à la Chambre française qu'au Reichstag allemand. D'autre part, ce qui domine, c'est la division traditionnelle en une gauche, (la Montagne de la Révolution), un centre (l'ancien Marais), une droite. On ne peut nier que les grands partis anglais aient des divisions et des nuances; en France, chaque nuance correspond à un groupe. Il n'est pas absolument inexact que dans cette dispersion quelque part est due à l'action des amours-propres, des intérêts, des ambitions; mais cet émiettement et cette indécision traduisent, en somme, l'état du pays. On nous donne l'exemple de l'Angleterre, avec ses groupes fermés et disciplinés; elle n'est pas plus heureuse, plus riche, ni mieux gouvernée que la France: le fait que le ministère travailliste Mac Donald (1930-3I) n'a de majorité, ni dans le pays, ni dans les Chambres, crée un malaise certain. Au contraire, l'émiette ment et le flou, qui caractérisent nos divisions politiques, facilitent la formation de majorités comme celle qui a permis la grande oeuvre de relèvement du cabinet Poincaré.

Existence officielle des groupes Il y a, dans les Chambres, des groupes dits d'études qui n'ont guère, en général, d'autre importance que de souligner l'intérêt que portent les élus à

des catégories d'électeurs (groupe agricole, viticole, floral, des planteurs de tabac, des cantonniers, des commis voyageurs ....). Ils n'ont, ni rôle, ni existence officielle.

Au contraire, les groupes politiques ont une existence officielle, consacrée par les règlements des deux Chambres. C'est un fait très remarquable dans notre évolution parlementaire. C'est la rupture avec la tradition, d'après laquelle la Chambre ne connaissait pas de partis, mais seulement des députés, et au nom de laquelle M. Brisson exigeait que chaque député parlât à son nom personnel et pas au nom de "quelquesuns de ses amis".

Rôle officiel des groupes politiques. I° les places.

Le règlement consacre l'existence des groupes politiques par trois catégories de dispositions : I° - "Ce sont les bureaux des groupes réunis qui décident de la répartition des places sur les gradins" (Art. I35). En vertu d'une mystique assez généralisée, il y a lutte pour se placer aussi à gauche que possible. Les bureaux des groupes canalisent cette ruée, assignent un "secteur" à chaque groupe.

2° Participation à la conférence des présidents.

2° - Les présidents des groupes politiques font partie en même temps que les Présidents des Commissions de la Conférence des Présidents (art.94). Avec le concours d'un représentant du Gouvernement, la Conférence des présidents a pour mission de proposer à la Chambre la fixation du programme de ses travaux "son ordre du jour".

3° Participation à la constitution des commissions.

3° Les groupes participent à la constitution des Commissions (art. I2). Il y a . en effet, trois procédures de nomination des commissions : I° par la Chambre entière au scrutin de liste. - C'est un mode tout à fait exceptionnel. La Chambre a ainsi élu la Commission du Traité de Paix.chargée d'examiner le Traité de Versailles. La Chambre doit procéder ainsi, au cas où elle n'approuverait pas les propositions des groupes. 2° Par les bureaux. Chacun des onze bureaux, entre lesquels les députés sont répartis par le sort, désigne un, deux, trois ou quatre commissaires, suivant que la commission doit comprendre II. 22. 33 ou 44 membres. L'inconvénient de cette procédure c'est le rôle trop considérable laissé au hasard. tant au point de vue des partis qu'à celui de la compétence. Les Bureaux étant renouvelés tous les mois, les Députés ne se connaissent pas entre eux. ignorent leurs aptitudes respectives, de sorte que l'incompétence peut triompher, alors que des parlementaires se voient constamment fermer la porte des commissions pour lesquelles leur compétence les désigne.

3° Par groupes politiques. Ce sont ces inconvénients, qui ont fait introduire la nomination

par les groupes politiques. Les députés d'un même groupe se connaissent. Ils peuvent apprécier mutuellement leur compétence et leurs goûts. D'autre part, ce mode de désignation assure une certaine stabilité dans la composition des commissions; un député qui ne sort pas de son groupe a chance de ne pas sortir de sa commission; de telle sorte que la compétence se confirme, se développe, ou tout au moins finit par s'acquérir.

Chaque groupe propose ses candidats. Pendant deux séances de la Chambre, la liste d'ensemble de ces présentations est affichée dans les couloirs et s'il n'y a pas d'opposition la Chambre est censée avoir nommé, elle-même, les commissions. S'il y avait opposition de 50 membres, la Chambre, dans son ensemble, procèderait directement à l'élection au scrutin de liste. Ces oppositions sont très rares, et nous n'en connaissons qu'un seul exemple.

Un inconvénient de la nomination par les groupes, c'est qu'il peut amener la multiplication; certains membres fondent un groupe à seule fin de se faire envoyer dans telle ou telle commission (le cas s'est produit pour les élections de I930 (incidents Bellanger et Nicolle). Le système de la désignation par les groupes politiques est un système de représentation proportionnelle. La Chambre qui a repoussé les élections proportionnelles pour sa propre nomination a conservé la représentation proportionnelle pour la composition des Commissions.

Chaque groupe nomme autant de commissaires qu'il possède de fois le quotient obtenu par la division du nombre total des membres de la Chambre par le nombre des membres de la Commission. La Chambre comprend 612 membres; si l'on divise 612 par 44, (c'est le chiffre des membres des grandes Commissions) on aura un quotient d'environ 13. Par conséquent, chaque groupe nommera autant de membres qu'il contient de fois ce quotient de I3. Il y a pour l'utilisation des restes, des apparentements et des négociations prévues par le règlement.

3 - Les commissions:

C'est une règle du parlementarisme français qu'aucune délibération ne doit venir devant la Chambre sans qu'elle ait été préparée par une Commission, laquelle présente un rapport, sur lequel s'engage la discussion.

I° Les grandes Commissions permanentes.

Il y a diverses espèces de Commissions. Il y a débord les grandes Commissions permanentes au nombre de 20, énumérées par l'article II du règlement. Ces Commissions permanentes sont renouvelées chaque année. Il serait donc plus exact de les qualifier de "Commissions annuelles". Chacune de ces grandes Commissions a une compétence générale définie par son titre : Commission des affaires étrangères. Commission de l'Algérie et des Colonies, Commission de l'Agriculture. Quand une proposition de l'initiative du gouvernement ou d'un parlementaire est déposée, le Bureau de la Chambre la renvoie à la Commission désignée par sa compétence.

2° Les grandes Commissions non permanentes, à compétence générale pour une catégorie d'objets.

Il y a en second lieu les grandes Commissions non permanentes et qui sont permanentes : Commission du règlement, commission des boissons, commission du suffrage universel. Ces commissions sont constituées au début de la législature et elles durent tent qu'un projet ou une proposition se trouvent devant elles en instance de rapport. Les grandes Commissions "non permanentes" durent donc autant que la législature, tandis que les Commissions "permanentes" ne durent qu'un an.

3° Les Commissions spéciales, pour l'étude d'un objet déterminé.

En troisième lieu, il y a les Commissions spéciales : la Chambre reste libre de décider qu'une commission spéciale sera constituée avec la mission spéciale d'étudier un projet déterminé, une proposition, un traité, ou enfin de lui présenter un rapport sur un objet quelconque. En décidant la création d'une commission spéciale, la Chambre arrête son mode de nomination. La commission chargée, en 1919, d'étudier le traité de Versailles a été élue par la Chambre entière, au scrutin de liste. La Commission chargée, en Mars 1931, d'étudier la proposition socialis. te contre le ministre des finances Flandin a été nommée dans les bureaux.

Le système des commissions.

Le système des commissions avec son extension est une des caractéristiques du régime francais. Il est beaucoup moins étendu en Angleterre, où le budget, par exemple, est examiné, non par une commission des finances, mais par la Chambre entière en séance privée. - Tandis qua Madame Bétrice Webb (femme du lord travailliste, lord Passfield) n'est pas loin de souhaiter pour la Grande-Bretagne l'introduction du régime français, le système des commissions ou du moins son exagération, est, en France, l'objet de critiques de personnalités éminentes. Le Professeur Jèze larde de flèches la commission des finances, organe d'augmentation des dépenses, centre d'intrigues politiques (la commission des successeurs). Le Président Poincaré blâme les tendances envahissantes de ces "organes parasites"des assemblées. Il déplore que le contrôle parlementaire ait été enlevé au grand jour des séances publiques pour être transporté à l'ombre des commissions. Il s'apitoie sur les "malheureux ministres" traînés, pour une même affaire, d'abord devant la commission compé

tente de la Chambre, ensuite devant la commission correspondante du Sénat, qui met un point d'honneur à
être aussi actif que l'autre Assemblée; en troisième
lieu, devant la Chambre, enfin devant le Sénat. Le tableau n'est pas complètement inexact. Il est certainement poussé au noir. Les comparutions sont en effet
rares et courtes, elles dépendent de la seule volonté
des membres; M. Briand laisse s'écouler quatorze mois
sans venir devant la Commission des affaires étrangères (V. Joseph Barthélemy, La Diplomatie et le contrôle parlementaire, 1930, Editions Carnegie) du même :
les commissions parlementaires 1931.

Chapitre IV

CONDITION PERSONNELLE DES MEMBRES

DU PARLEMENT.

La situation des parlementaires pourrait être étudiée du point de vue de la science politique et de la science sociale. Le parlementaire, surtout le député, est le personnage principal du régime républicain de la France. Pouvant renverser le gouvernement. et, par la paralysie de la dissolution, ne pouvant pas être renversé par lui, le parlementaire est un souverain indépendant de tous, mais dépendant de ses électeurs. Il tend pour ce motif à devenir un "tribun de sa circonscription", ou si l'on aime mieux un "commissionnaire de son arrondissement". Comme nous vivons à l'âge de l'apostille, les faveurs se demandent et les droits s'obtiennent par l'intermédiaire du député. Les chances d'un candidat se mesurent souvent à son degré d'influence. On aurait tort de croire, d'après les criailleries contre le régime, que la situation du député ne soit pas enviable : le député est celui qui n'attend pas, qui ne fait pas la queue, qui ne paie pas au chemin de fer, au théâtre, qui est salué par les autorités qui est recherché dans le monde.

Mais ici c'est la situation personnelle juri dique du parlementaire, qui doit nous retenir. Elle se caractérise par un certain nombre de privilèges ou d'avantages, dont l'objet est de lui permettre le libre exercice de son mandat.

Section I

## L'indemnité.

Les parlementaires reçoivent une indemnité. Le principe en est supposé par la loi organique sur l'élection des députés (30 Novembre I875 art. I7). La loi organique sur l'élection des sénateurs (2 Avril I875, art. 26) porte la règle de l'égalité de l'indemnité des sénateurs et des députés (en Belgique, depuis fin I929, les députés ont 42.000 et les sénateurs 28.000).

§ I - Principe de l'indemnité. L'indemnité découle du principe démocratique. Pas d'indemnité, c'est le silence aux pauvres. Il faut que chacun, quelle que soit sa situation sociale ou sa fortune, puisse accéder au mandat parlementaire.

L'absence d'indemnité serait un succédané du régime censitaire. Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, seuls les riches pouvaient voter ou être élus. La logique du régime repoussait l'indemnité

Ce système n'allait d'ailleurs pas sans inconvénients. En 1843, Lamartine fut tenté de démission ner, n'ayant pas les moyens d'un séjour à Paris. La Restauration connut le détestable système des députés subventionnés sur la cassette du roi.

§ 2 - Taux de l'indemnité.

L'indemnité doit être fixée à un taux, qui permette au parlementaire de vivre décemment.

La polémique antiparlementaire a voulu contester ce principe. Le parlementaire n'étant pas, pendant toute l'année, absorbé par son mandat, l'indemnité ne devrait pas représenter la totalité des sommes nécessaires pour vivre décemment pendant tout le cours de l'année. C'est une absurdité, inspirée par la polémique. L'activité de la Chambre, imposée par le développement des fonctions de l'Etat, n'est suspendue que pendant les vacances de l'enseignement supérieur. Quelle est la profession qu'il serait possible de n'exercer que pendant les vacances?

Le taux de l'indemnité est plus élevé en France (60.000) que dans les pays voisins, et notamment en Belgique (42.000). Il est moins élevé qu'aux Etats-Unis (équivalent de 200.000 francs).

Ce sont les intéressés eux-mêmes, qui fixent leur salaire. Cette nécessité est fâcheuse. Les conventionnels, dans la constitution 5 Fructidor an III, attribuent aux parlementaires une indemnité équivalente à une certain quantité de blé. Ils avaient ainsi le privilège d'être à l'abri des variations de la monnaie, dont le reste du pays souffrait.

Les Chambres n'ont pas servi leur cause par la manière, dont elles ont fixé leur indemnité: I°Rapidité inconvenante, 2° augmentation des indemnités spéciales pour frais de mandat, 3° argument humiliant que l'indemnité doit être suffisante pour prévenir con-

Taux de l'indemnité parlementaire. tre la tentation, 4° tentatives d'assimilation à des fonctionnaires (président de section au Conseil d'Etat, etc...

Depuis la loi de finances du 30 Décembre 1928, l'indemnité est de 60.000 francs. Mais ce chiffre n'apparaît pas dans ce texte, ainsi rédigé: "L'in"demnité mensuelle spéciale, attribuée aux sénateurs
"et députés pour frais de double résidence, de secré"tariat et pour toutes autres dépenses inhérentes à
"l'exercice du mandat législatif, est relevée de 1.250
"francs à dater du Ier Janvier 1929". Cette partie de
l'indemnité étant considérée comme un remboursement de
frais, ne donne pas lieu à la perception de l'impôt
cédulaire, ni de l'impôt global sur le revenu. Cet
avantage supplémentaire et indirect donne lieu à des
critiques, qui pourraient être évitées par une élévation plus loyale de l'indemnité.

Avantages matériels accessoires.

A l'indemnité s'ajoutent quelques avantages accessoires. I° Le parcours sur les chemins de fer. Il est à peu près gratuit. Les parlementaires paient une redevance minime, très élòignée de ce que paierait un particulier (deux cents francs au lieu de quinze mille 2° La réduction de 50 % sur le téléphone et la gratuité de la correspondance, en vertu d'une loi du IO Août 1924. 3° La gratuité du Journal Officiel. 4° Les Députés ont l'usage de la buvette; mais elle est alimentée par les prélèvements sur l'indemnité parlementaire. 5° Ils ont une retraite de 24.000 francs (depuis le douzième provisoire voté fin Mars 1930), mais elle est assurée également par des prélèvements sur l'indemnité parlementaire et sans concours du Trésor Public. 6°Les députés ont des fournitures diverses, notamment le papier à lettres, dont il est fait un très grand usage et abus. 7° Des insignes, des écharpes, les oeuvres complètes de M. Pierre sur le Droit politique électoral et parlementaire. 8° Des frais d'obsèques (3.000 francs depuis le douzième provisoire de Mars 1930). s'ils meurent au cours de leur mandat. 9° Il y a une situation un peu particulière, en ce qui concerne les impôts. Les parlementaires paient l'impôt cédulaire et l'impôt général sur le revenu : seulement l'indemnité parlementaire, d'après les lois du 3I Mars 1920 et du 30 Septembre 1928, est divisée en deux parties, l'une est allouée au parlementaire pour lui permettre de vivre décemment, l'autre est une indemnité mensuelle spé ciale, qui représente les frais du mandat. Les parlementaires ne paient l'impôt cédulaire que sur la partie de-l'indemnité, qui est destinée à leur permettre une vie décente, et ils ne paient pas l'impôt cédulaire sur les frais accessoires. Les augmentations portent volontiers sur la partie de l'indemnité, qui

échappe à l'impôt.

§ 3 - Caractères juridiques de l'indemnité.

Caractères juridiques de l'indemnité parlementaire. I° Payée par le Trésor.

I° Elle est payée par le Trésor Public. On pourrait imaginer qu'elle fût payée par les électeurs qui sont représentés. C'est ce que proposait Cabet, socialiste utopiste, qui, dans son programme, exigea de ses électeurs, sous la Monarchie de Juillet, la promesse d'une indemnité de 4.000 francs.

En Angleterre, alors que le mandat était gratuit, les premiers députés travaillistes étaient payés par les organisations ouvrières. Les députés aux Etats Généraux de l'ancienne France étaient aussi rému nérés par leurs mandants. Mais aujourd'hui, le député, représentant la Nation, doit être rémunéré par la Nation.

2° Elle est obligatoire. Nul ne peut renoncer à l'avance à l'indemnité. Ce principe a été posé par l'art.8 de la constitution du 4 Novembre 1848. Un député pourrait-il renoncer à des mensualités déjà échues? En général on répond affirmativement. Mais la renonciation par avance à l'indemnité ne peut avoir d'effet juridique. Ce serait un retour indirect au régime censitaire. Bien plus, l'engagement pris devant les élections d'un emploi désintéressé de l'indemnité (aux pauvres, à la circonscription...) a paru être une cause suffisante d'invalidation.

3° L'indemnité est égale pour tous. On a pensé à allouer aux membres de la Chambre des indemnités pour charges de famille. On avait même pensé à ne pas mettre cette disposition dans la loi et, par une simple disposition du règlement, à opérer des prélèvements sur l'indemnité parlementaire, de façon à former une caisse de compensation, qui permettrait des indemnités par enfant.

4° L'indemnité ne peut pas être cumulée avec un traitement d'activité, même lorsque la fonction est compatible; mais elle peut être cumulée avec une pension de retraite.

5° L'indemnité est saisissable; les créanciers des députés peuvent, à la questure, saisir l'indemnité, et ces saisies-arrêts sont plus fréquents qu'on ne le croit.

La démocratie est aussi dépensière, peutêtre davantage qu'un régime bourgeois, monarchique ou aristocratique. Mais le fonctionnement des pouvoirs publics y est meilleur marché. Sur IOO francs que paie le contribuable, ce fonstionnement coûte quinze centimes. D'après le budget de I930, la Chambre coûte annu-

Elle est obligatoire.

L'indemnité est égale pour tous.

Elle ne peut ôtre cumulée avec un traitement d'activité. Elle est saisissable. 274

ellement 62 millions et demi. Dans ce chiffre, l'indem nité entre pour 36.720.000 francs. Napoléon III touchait pour la liste civile 30 millions or, soit I50 millions d'aujourd'hui. Il est vrai que la liste civile avait des charges, notamment l'entretien du musée du Louvre.

#### Section IV

### Les immunités parlementaires.

Les immunités sont des privilèges, dont l'objet est de permettre au parlementaire le libre exercice de ses fonctions, en lui assurant une certaine protection contre les actions judiciaires intentées, soit par le gouvernement, soit par les particuliers. Les immunités parlementaires sont au nombre de deux : I° L'irresponsabilité, 2° l'inviolabilité.

L'irresponsabilité a pour effet d'interdire toute action, soit au civil, soit au criminel, qui pourrait être intentée contre un parlementaire à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. L'inviolabilité a l'effet très réduit d'interdire toute action criminelle contre un parlementaire pendant la durée des ses sions, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient.

L'irresponsabilité a pour but de permettre au parlementaire le libre exercice de sa fonction et de dire notamment tout ce qu'il croira utile sans être paralysé par la crainte d'une poursuite, soit par le gouvernement, soit par les particuliers. L'inviolabilité a pour objet de permettre au parlementaire d'exercer sa fonction, en empêchant qu'il soit arraché à son banc pendant la durée des sessions.

Au point de vue de la durée, l'irresponsabilité est <u>perpétuelle</u>. Un parlementaire ne peut jamais, à aucun moment, être poursuivi pour un acte de sa fonction, même quand il a perdu son mandat, quand il est rentré dans la vie privée. Au contraire, l'inviolabilité ne dure que pendant les sessions.

Au point de vue de leur caractère, ces deux immunités sont d'ordre public. Elles ne sont pas données aux parlementaires dans leur intérêt propre, mais dans l'intérêt du libre exercice de la fonction. Un parlementaire ne peut donc y renoncer.

# § I - L'irresponsabilité parlementaire.

L'article I3 de la 1.c. du I6 Juillet I875

Comparaison des deux immunités. I° Au point de vue de leur effet.

2° Au point de vue de leur but.

3° Au point de vue de la durée.

4° Au point de vue de leur caractère.

Etude spéciale

de l'irresponsabilité

Sa justification. dispose: "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". Ce texte est complété par l'article 4I de la loi sur la presse du 29 Juillet I88I: "Les reproductions de discours et les compte-rendus exacts et de bonne foi ne peuvent pas faire l'objet de poursuites contre les journaux ou contre les auteurs des compte-rendus".

C'est certainement le plus choquant des privilèges dont jouissent les membres du Parlement. Il ne peut s'excuser que par la préoccupation d'assurer le libre exercice de la fonction. Il faut voir ce qui se produirait si l'irresponsabilité n'existait pas Chaque fois que, à la Tribune, un parlementaire nommerait un particulier, un fonctionnaire, ce particulier pourrait poursuivre le parlementaire devant le Tribunal correctionnel et le fonctionnaire devant la Cour d'Assises. Or, la constitution a voulu que dans l'intérêt général il y eut une place. La tribune parlementaire, où l'on pût tout dire librement dans l'intérêt général.

C'est une règle ancienne, Royer-Collard, le philosophe parlementaire de la Restauration, qui fut président de la Chambre au moment des ordonnances de Juillet disait: "La tribune n'est justiciable que de la Chambre"

Il faut comprendre que ce privilège, établi dans l'intérêt général sacrifie des intérêts particuliers. Des entreprises privées ou publiques comme des Compagnies de chemins de fer, des fonctionnaires comme des gouverneurs de colonies, de simples particuliers doi vent supporter la diffamation parlementaire sans avoir aucun moyen juridique de se défendre contre elle.

I-

Première idée sur l'irresponsabilité. L'irresponsabilité couvre tous les actes de la fonction parlementaire.

L'irresponsabilité se justifie par la nécessité d'assurer le libre exercice de la fonction; elle s'ap
plique donc à tous les actes de la fonction, discours,
votes, rapports, enquêtes; les injures, les calomnies, les
excitations de militaires à la désobéissance, l'apologie de faits qualifiés crimes, tout ce qui, ailleurs, serait qualifié de délit de pensée, de presse ou de parole peut se produire à la tribune, dans une commission,
dans un rapport, dans un avis, dans une interruption,
sans donner lieu à aucune poursuite, soit des particuliers victimes de l'injure, de la calomnie ou de la diffamation, soit du gouvernement, qui constate le dommage
à la chose publique.

La question du trafic de vote L'article I3 de la l.c.du I6 Juillet I875 est rédigée dans les termes les plus généraux. Aucun parlementaire ne peut être recherché pour ses discours ou ses votes. C'est dans ces conditions que se pose la question de savoir si un parlementaire peut être recherché pour avoir trafiqué de son vote. La question s'est posée à propos de la tristement célèbre affaire de Panama quelques parlementaires ayant accepté une rémumération en vue de voter la loi autorisant les émissions d'obligations à lot. Le procureur général prononça dans cette affaire une parole déplacée: "La lettre tue et l'esprit vivifie". En matière pénale, c'est la lettre qui l'emporte lorsqu'elle est favorable au prévenu. L'arrêt de la Cour de Cassation du 24 Février 1893 a confirmé la thèse du Procureur Général, excellente au point de vue moral, critiquable au point de vue juridique en présence des termes très généraux de la Constitution.

2°idée sur l'irresponsabilité. L'irresponsabilité ne couvre que les actes de la fonction.

Donc I° les délits commis par un parlementaire même dans l'énceinte parlementaire ne sont pas couverts par l'irresponsabilité(giffle, coups, coups de feu. L'article 67 du règlement de la Chambre prévoit que, lorsqu'un délit est commis dans l'enceinte parlementaire, le Questeurs informent aussitôt le ministère public.

2° le trafic d'influence n'est pas non plus l'exercice de la fonction parlementaire. Celui qui accepte des dons pour faire obtenir une faveur, une décora tion, un emploi public, n'est pas dans l'exercice de la fonction parce que la démarche n'est pas dans la fonction constitutionnelle du parlementaire. L'article 77 du Code pénal a été modifié à l'occasion du scandale Wilson par la loi du 4 Juillet 1882: "Sera panie des mêmes peines toute personne investie d'un mandat électif qui aura agréé des offres ou promesses, reçu desdons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions récompenses, des places, emplois, des faveurs quelconques, accordées par l'autorité publique, démarches ou entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus également avec l'autorité publique et ayant ains i abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat"

3° en dehors de la fonction parlementaire, le parlementaire n'est pas couvert par l'irresponsabilité; un parlementaire qui parle dans un Conseil général ou municipal, dans une réunion publique, qui écrit dans un journal, n'est pas couvert par l'irresponsabilité, il n'est alcre un simple particulier. Il a été décidé par la Cour de Cassation le 29 Juin 1897 que le fait par unDépu té socialiste de provoquer une grève n'est pas non plus un fait de la fonction.

L'irresponsabilité couvre le député aussi bien contre

L'irresponsabilité couvre le parlementaire au civil comme au pénal.

les poursuites civiles que contre les poursuites pénales, tandis que l'inviolabilité ne le couvre que contre les poursuites pénales. Un député qui a commis une diffamation ne pourra ni se voir poursuivre en vue de l'application d'une amende ou d'un emprisonnement (responsabilité pénale) ni en vue d'une condamnation à des dommages-intérêts envers le diffamé (responsabilité civile). 4°-L'irresponsabilité est perpétuelle; elle dure

4ºidéetuelle.

Elle est perpé, même après la fin du mandat. 5°-L'irresponsabilité s'étend, en vertu de l'article 4I de la loi sur la presse, au compte-rendu exact et de bonne foi, à condition que ce soit un compterendu objectif et que ce ne soit pas l'expression d'opinions personnelles du journaliste"Le député Martin dit que M. Durand est un concussionnaire et le député Martin l'a bien prouvé "Voilà une opinion individuelle qui n'est plus couverte par l'immunité.

5°idée-L'irresponsabilité est d'ordre public.

L'irresponsabilité est créée dans l'intérêt non du parlementaire mais de l'ordre public. Donc: I'le parlementaire ne peut y renoncer 2°Elle peut être invoquée en tout état de cause et non

seulement in limine litis 3ºElle doit être opposée d'office par le juge, sous peine de forfaiture (art. 121 C. Pén.)

La ouestion des rectifications à l'officiel.

Si l'irresponsabilité est communément admise. l'im possibilité de faire la moindre rectification de ce qui a été dit dans les Chambres soulève les plus vives critiques. A la séance de la commission d'enquête du 21 février 1931 M. Guernut a approuvé une proposition tendant à permettre dans une certaine mesure les rectifications au Journal Officiel. Cette innovation est gr ve parce que les rectifications au Journal Officiel pourraient alors atteindre des proportions formidables et empêcher le fonctionnement régulier de cette publication; aussi propose-t-on que la rectification soit pré alablement autorisée par le Bureau de la Chambre. Aujour d'hui le particulier est dépourvu de toute espèce de protection.

### § 2 - L'inviolabilité parlementaire.

L'inviolabilité parlementaire.

L'inviolabilité est une indemnité, qui a pour objet de protéger le parlementaire contre les poursuites répressives du gouvernement ou des particuliers moti vées par des faits étrangers à la fonction et qui seraient inspirés par la passion politique. A cet effet. pendant la durée de la session et à moins de flagrant délit, un parlementaire ne peut être poursuivi en matière oriminelle ou correctionnelle sans l'autorisation de la Chambre à la quelle il appartient (art. 14 1.c. 16 Juillet 1875.

Etendue de l'inviolabilité parlementaire. I°idée-Elle ne vise que les actes étrangers à la fonction; les actes de la fonction sont en effet complètement couverts par l'irresponsabilité.

2°idée-L'inviolabilité ne gerantit que contre le poursuites répressives pour crime ou délit. L'article 14 dispose "Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre, etc en matière criminelle ou correctionnelle". "Criminelle", c'est le crime, "correctionnelle", c'est le délit.

Il en résulte:a)-L'inviolabilité ne saurait arrê ter les poursuites civiles; même pendant la session un Député peut être poursuivi par un créancier quelconque (fournisseur, tailleur, prêteur, etc), b)-L'inviolabilité n'arrête pas les poursuites pour simple contravention. Cela résulte des termes de l'article I4 de la loi du 16 Juillet 1875"en matière criminelle ou correctionnelle les poursuites en matière de simple police ne sont pas visées. La lettre de l'article I4 s'éclaire d'ailleurs de cette considération qu'il est inutile de protéger un parlementaire, qui est traduit devant la Justice de Paix (infraction au Code de la route) parce qu'en général les peines de simple police sont simplement pécuniaires et très légères, et d'autre part, que l'emprisonnement exceptionnel qui peut être prononcé ne peut jamais excéder trois jours et ne peut donc gêner l'exercice du man. dat parlementaire.

3°idée-L'inviolabilité parlementaire joue pendant les sessions seulement. Par conséquent, pendant l'intervalle des sessions, les parlementaires peuvent être poursuivis comme de simples particuliers. Cependant les gouvernements ont souvent entendu d'une manière très large la protection des parlementaires; ils n'ont pas cru pouvoir poursuivre un parlementaire pendant l'intervalle des sessions et ont préféré attendre que la session fût ouverte pour demander à la Chambre l'autorisation de poursuivre.

Toutefois, au lendemain des élections de 1924, les sénateurs Billiet et Ratier ont été poursuivis pendant l'intersession et condamnés pendant la session pour a-voir refusé de prêter serment devant la commission d'enquête de la Chambre chargée de rechercher l'origine des fonds électoraux.

Quel est l'effet de l'ouverture de la session sur des poursuites commencées? En principe il est nul, la procédure suit son cours. Mais la Chambre à laquelle appartient le parlementaire poursuivi peut prendre l'offensive et ordonner la suspension des poursuites et meme l'élargissement du parlementaire incarcéré. "La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée si la Chambre le requiert".

L'ordre d'élargissement par la Chambre ne vaut

Situation des parlementaires incarcérés et non privés de l'électorat.

que pour la durée de la session. La session terminée, les parlementaires élargis peuvent de nouveau être incarcérés. Si une autre session s'ouvre pendant qu'ils sont encore incarcérés, un nouvel ordre d'élargissement est nécessaire (Débat du I2 janvier 1928). Un cas curieux a été posé par la décision de la Chambre du I5 janvier 1931. Un député, qui aurait dû être incarcéré, était en fuiteà l'étranger. Doit-il être, après la fin de la session, autorisé à repasser la frontière.?

En fait, les ordres d'élargissement par la Chambre sont fréquents. La Chambre n'ose pas le refuser, toutes les fois qu'il ne s'agit pas d'un délit déshonorant, d'un délit de cupidité (si la condamnation pour délit déshonorant était intervenue, le parlementaire serait d'ailleurs déchu). Blanqui, de Baudry d'Asson, Pablo Lafargue, Gérault-Richard (emprisonné pour outrage au président de la République) ont été élargis. Le 3 novembre 1927, quatre députés communistes ont été élargis (Cachin, Marty, Doriot, Duclos): le 15 janvier 1931, Marty et Duclos ont profité de la même mesure.

On invoque en faveur de cette facilité la tradition républicaine, le respect du suffrage universel, le privilège parlementaire.

Est-ce que le gouvernement doit s'abstenir dans un débat relatif à l'élargissement d'un député? Le président du Conseil Steeg l'a affirmé le 15 janvier 1931/arguant que la Chambre doit être laissée souveraine dans le jugement des prérogatives parlementaires. Mais M. Barthou avait exposé la vraie doctrine le 6 février 1929, en posant la question de confiance contre l'élargissement des députés communistes.

Il y a quelque chose de choquant dans le fait d' un député condamné, qui se promène, tandis que ses compli ces (cu'il a peut être excités) restent en prison.

En somme, quatre hypothèses peuvent se présenter: I°-Un parlementaire est condamné au cours de la session le gouvernement peut, sans autorisation de la Chambre exécuter cette décision de justice. L'inviolabilité ne vise que la détention préventive, au cours d'une poursuite, pour s'assurer de la personne du prévenu. Mais la Chambre peut ordonner l'élargissement pour la durée de la session.

2°-Au moment où la session s'ouvre, le parlementaire a déjà été condamné. Même pendant la session, le gouvernement peut, sans autorisation, incarcérer le député. Mais la Chambre peut ordonner l'élargissement pour la durée de la session.

3°-Au moment où la session s'ouvre, le parlementaire est incarcéré. L'ouverture de la session ne le libère pas, mais la Chambre peut ordonner son élargissement pour la durée de la session.

4°-Un individu est élu député, pendant qu'il est en prison(Cas de MM.Pablo Lafargue, Gérault Richard, Doriot)L'ouverture de la session ne le libère pas, mais la Chambre peut encore ordonner l'élargissement pour la durée de la session.

4°idée-Sur l'inviolabilité-Elle cesse en cas de flagrant délit. L'art.4I du C.I.Cr. définit le flagrant délit le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre", Lorsque le parlementaire est pris sur le fait, il n'est pas besoin de l'autorisation de la Chambre pour l'arrêter et le poursuivre.

Cette exception s'explique par les principes généraux du droit pénal qui autorisent l'arrestation spontanée en cas de flagrant délit. Mais elle s'explique surtout par les motifs mêmes de l'inviolabilité. La constitution veut empêcher des poursuites inspirées par la passion politique. Lorsque le parlementaire est pris sur le fait, le soupçon de passion politique disparaît.

Les arrestations spontanées en cas de flagrant délit se produisent pour les parlementaires surtout à l'occasion de collisions avec la police. Un député même revêtu de ses insignes, conduit une manifestation illégale, il faut pouvoir l'arrêter, on ne peut lui permettre par exemple de frapper les agents de la force publique. Son impunité serait génératrice d'anarchie.

5°idée-L'inviolabilité arrête toute poursuite devant le tribunal correctionnel ou la Cour d'Assises, pendant la session, sans l'autorisation de la Chambre.

I'si le parquet entend poursuivre de son propre mouvement, il devra attendre la fin de la session ou demander l'autorisation. Si un particulier usait de son droit de citation directe devant le tribunal correctionnel, le parquet refuserait de donner jour 2° le tribunal saisi d'une poursuite contre un député pendant la session doit refuser de connaître.

3°1'immunité est d'ordre public, par conséquent le parle.

mentaire ne peut pas y renon er (Trib. Bourges I4 Mai I927
Si la Chambre refuse l'autorisation de poursuite,
la poursuite est suspendue pendant toute la durée de la
session. Mais alors s'est posée la question de savoir si,
pendant cette suspension la prescription va courir. La
question est particulièrement intéressante lorsqu'un
particulier a été diffamé par un parlementaire journaliste; la prescription en matière de presse est très
courte-6 mois) Si la prescription courait le refus d'autorisation équivaudrait souvent à l'impunité. Nous avons
soutenu que la prescription est suspendu à partir de
la demande d'autorisation de poursuite, jus qu'à la fin
de la session (Rapport sur une demande de poursuite de M.

6°idée-Mission de la Chambre statuant sur l'inviolabilité

6°idée-Possibilité d'abus.

7°idée-L'inviolabilité peut tourner contre ceux qu'elle protège. Caitucoli contre M. Léon Daudet 1921).

La Chambre n'a pas à se demander si la poursuite est fondée. Elle n'est ni une juridiction d'instruction, ni une juridiction de première instance. Elle doitse demander exclusivement si la poursuite est inspirée par la passion politique ou par le désir de paralyser chez un parlementaire l'exercice de sa fonction

C'est la thécrie. La pratique n'y est pas absolument conforme: une jurisprudence à peu près constante refuse l'autorisation toutes les fois qu'un parlementaire est poursuivi pour un délit de presse. Le prétexte, d'ailleurs non fondé, est que la presse serait une autre tribune où le parlementaire continuerait l'exercice de son mandat.

La pratique a révélé un véritable abus: c'est celui qui consiste à prendre comme gérant de journal un député. Il y a dans chaque journal un personnage souvent insignifiant mais qui, juridiquement, est responsable de tout ce qui se fait dans le journal: c'est le gérant. En cas de délit, c'est le gérant qui est poursuivi. Certains journaux communistes nomment gérant un député: alors, pendant les sessions, donc pendant les trois quarts de l'année, le journal ne peut être poursuivi que difficilement, le gérant étant couvert par l'inviolabilité parlementaire (le 29 juin 1927, M. Alcide Delmont a déposé une proposition tendant à interdire cet abus).

Le privilège de l'inviolabilité peut tourner contre ceux-là même qu'il prétend protéger. L'individu qui veut diffamer à coup sûr et à bon marché un parlementaire a ce moyen très commode; il adresse au président de l'Assemblée une demande en autorisation de pour suites dans laquelle il expose tous ses griefs. La demande est imprimée aux frais de l'Assemblée, distribuée à tous les collègues du député poursuivi, communiquée à la presse, et reste, pour l'histoire, aux archives au Parlement. Le particulier tient sa vengeance. Peu lui importe ensuite qu'on lui refuse l'autorisation de poursuivre. Lorsque la session sera finie, il ne profitera même pas de la liberté de poursuite qui lui est rendue.

. Section V Les incompatibilités

Rapports du mandat législatif avec les autres occupations publiques ou privées.

L'incompatibilité est la règle, qui interdit à un parlementaire d'exercer certaines occupations en même temps que le mandat parlementaire. Les occupations qui ne peuvent ainsi être cumulées avec le mandat sont dites: incompatibles.

Incompatibilité et inéligibilité.

Motifs de

la règle d'incompa-

tibilité.

L'incompatibilité ne doit pas être confondre avec l'inéligibilité. L'inéligibilité empêche de recevoir le mendat; même si l'inéligible a réuni sur son nom, la majorité, il n'est pas parlementaire, il n'est pas validé. Au contraire, l'incompatibilité crée seulsment une obligation d'opter. Le parlementaire est obligé de choisir entre le mandat que lui ont confié les électeurs et l'occupation déclarée incompatible.

\$I-Incompatibilité de principe de toutes les fonctions publiques avec le mandat législatif.

En principe, toutes les fonctions publiques rémunérées par l'Etat, ou à la nomination de l'Etat, sont incompatibles avec le mandat législatif. On ne peut être à la fois, d'une part, fonctionnaire de l'Etat, d'autre part, député ou sénateur.

La règle d'incompatibilité est considérée comme une condition du fonctionnement loyal du régime parlementaire.Le contrôle du gouvernement par les Chambres, qui caractérise ce régime, ne peut être bien exercé par une chambre de fonctionnaires subordonnés. Des préfets, qui critiqueraient le ministre de l'Intérieur, seraient révoqués sur le champ, et ce serait justice, mais il n'y aurait plus de régime parlementaire.

Sous la Monarchie constitutionnelle (de I814 à 1848), les fonctions étaient compatibles et l'incompatibilité (pour les préfets, par exemple ) était l'exception, Guizot en abusa pour exercer sur sa majorité une pression inadmissible. L'opinion réclama avec force

"la réforme parlementaire".

Fonctions incumucipe ce sont tions rémunérées à la nomination de l'Etat.

D'après les lois de 1875, la rémunération par lables: en prin- l'Etat était le critérium nécessaire de la fonction incumulable. La loi de finances du 30 Décembre 1928 (art. 80 toutes les fonc-a aggravé la situation en étendant le principe de l'incompatibilité aux fonctions à la nomination de l'Etat. Certaines fonctions sont à la nomination de l'Etat et ne sont pas rémunérées par lui. (Directeur de l'Assistance Publique de la Seine, nommé par l'Etat, mais rémunéré sur les fonds départementaux de l'Assistance publique de la Seine)

Seules, les fonctions rémunérées sont incompatibles.

Au principe de l'incompatibilité des fonctions rémunérées par l'Etat ou à la nomination de l'Etat, exis tent des exceptions dont la loi de rinances de 1928 a raccourci la liste.

I'Les ministres et secrétaires d'Etat. Ils peuvent

Exceptions au principe général de l'incompatibilité des fonctions d'Etat rémunérées.

être Députés ou Sénateurs. C'est une règle fondamentale du régime parlementaire. L'exception se complète même par la règle supplémentaire que le parlementaire, lorsqu'il est nommé à la fonction de ministre, n'est pas obligé de se représenter dévant les électeurs. La règle inverse existait sous la monarchie constitutionnelle (1814-1848) et en Angleterre, où elle était très vivement critiquée: c'est une amende fort lourde pour les parlementaires pauvres qui doivent payer les frais d'une nouvelle élection.

Les gouvernements du lendemain de la guerre comprennent des personnages gouvernementaux qui ne sont ni ministres, ni sous-secrétaires d'Etat, ce sont les hauts-commissaires à l'éducation physique et aux sports, à la propagande de tourisme) Ces fonctions sont compatibles parce qu'elles ne sont pas rémunérées, leurs titulaires, recevant simplement des indemnités représentatives de frais: automobile, cabinet, etc...

2°Les professeurs titulaires de chaires données au comours eu sur la présentation des corps où la vacance s'est produite(Facultés Collège de France, Muséum)... peuvent conserver leurs fonctions lorsqu'ils sont élus députés. L'avantage est pour eux de remonter de plein droit dans leur chaire lorsqu'ils ne sont pas réélus. Mais le traitement ne se cumulant pas avec l'indemnité parlementaire, pratiquement ils se font mettre en congé.

3°Les personnes chargées par le gouvernement de missions temporaires, six mois au plus. Cette exception a été restreinte par la loi de finances du 30 Décembre 1928. Antérieurement, le parlementaire investi d'une mission de six mois (dans une ambassade, dans un gouvernement de colonie...) sè la faisait renouveler. Désormais, au bout de six mois, il devra opter entre sa fonction et le mandat.

En Alsace-Lorraine, où le Concordat est toujours en vigueur, les ministres du culte sont rémunérés par l'Etat; leur fonction est compatible (loi 30 décembre 1928).

Cette liste d'exceptions, dressée par la loi de finances du 30 décembre I928 est très courte. La loi org. du 30 novembre I875 était beaucoup plus large et admettait à la compatibilité: I°le préfet de la Seine et le préfet de police. 2°les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires. 3°les premiers présidents et les procureurs généraux des trois cours siégeant à Paris (Appel, Cassation, Comptes). La loi de I928 supprime toutes ces exceptions et interdit le renouvellement des missions de six mois.

Ces réformes rigoureuses ne correspondaient à auoune espèce d'utilité: il y aurait avantage à laisser entrer au Parlement des hommes connaissant certaines questions. Un ambassadeur expérimenté pourrait avoir sa place à la commission des affaires étrangères. Lasplus hauts magistrats, les préfets de Paris, indépendants, puisqu'arrivés au dernier sommet de leur carrière, pourraient apporter le tribut de leurs lumières et de leur expérience.

D'autre part, la loi du 30 Décembre 1875 déclare qu'au bout de six mois la mission ne peut pas être renouvelée, un parlementaire ne peut pas être utilement envoyé comme Résident de France au Maroc ou en Tuni sie, comme Gouverneur Général, en Algérie ou en Indochine, etc...c'est encore une réforme qui ne correspond à aucun avantage. Le personnel préfectoral ou lepersonnel des affaires étrangères peuvent ne pas offrir-cela s'est souvent vu-le personnage apte à la fonction considérée: il y faut du prestige, de l'autorité, et la pratique des vertus administratives dans les rangs subordonnés n'y prépare pas nécessairement. La fonction de gouverneur est une fonction gouvernementale qui exige des aptitudes gouvernementales. Si on trouve 1'homme capable dans le Parlement on n'a pas le droit d'en priver le pays.

"Je suis un ancien Gouverneur Général de carrière, dit le député Angoulvant à la séance du 16 Décembre 1925, je n'hésite pas à affirmer hautement qu'il est des pays déterminés, traversant des circonstances spéciales, qui appellent de la part du gouvernement la désignation d'un homme politique, pour occuper les fonctions de Gouverneur général, soit que ces possessions présentent une importance exceptionnelle, soit qu'elles traversent des crises ou qu'elles soient dans des conditions telles qu'elles exigent des coups de barre décisifs pouvant avoir leur répercussion dans les deux Chambres et que le Gouverneur général puisse être appelé à défendre cette action à la Tribune dont il a le libre accès"

Laloi interdit, en principe, à tout fonctionnaire, de le rester, quand il devient parlementaire. Mais c'est une règle générale et absolue que tout parlementaire devenant fonctionnaire doit démissionner de son mandat. Si la fonction est compatible, il peut seulement être réélu.

Il y a une exception à cette règle: 1° pour les ministres, 2° pour les missions temporaires. La règle ne s'applique donc plus qu'aux professeurs de l'enseignement supérieur. Un agrégé député ne peut être titularisé sans démissionner: c'est une promotion. Mais un professeur titulaire de province pourrait être envoyé à Paris. Tout cela manque de logique.

Obligation de démissionner pour le parle-mentaire, nommé à une fonction même compatible.

§2-Compatibilité de principe de toutes les occupations privées. Exceptions récentes.

En principe, l'exercice de toutes les professions hors les fonctions de l'Etat, reste compatible avec le mandat législatif.

Tendance visant à écarter du Parlement les "hommes d'affaires". Cependant, une certaine tendance viserait à écarter du Parlement les "hommes d'affaires "les industriels et surtout les financiers. A mon sens, cette tendance est démagogique et fâcheuse. Les assemblées n'ont rien à gagner à ce qu'on écarte d'elles les hommes qui connaissent les réalités pratiques, qui peuvent apprécier les conséquences d'une réforme et les répercussions d'un impôt. On ne fabrique pas la vertu à la mécanique. Les électeurs n'ont qu'à bien choisir.

Cette tendance a eu toutefois son effet sur la législation. La loi du 30 novembre 1875 laissait compatibles toutes les occupations privées. Depuis, une série de lois spéciales, mais peu nombreuses, ont créé quelques incompatibilités (par exemple, à propos des subventions à des compagnies maritimes, incompatibilité des fonctions d'administrateur de ces compagnies). Mais le "culte de l'incompatibilité" a eu son plein effet dans la loi de finances du 30 décembre 1928 (art. 88)

I-Cette loi laisse subsister le principe de la compa tibilité des occupations privées. Elle laisse en suspens la question de l'"écharpe sur la robe", les députés peuvent rester avocats.

2-Elle laisse libres toutes les occupations exercées à titre individuel: un grand armateur, un puissant banquier peuvent, dans tous les cas, devenir députés ou sénateurs, à la seule condition qu'ils soient seuls maîtres de leur entreprise. Seule est visée l'occupation privée dans la forme de société.

3-Elle laisse compatibles, en principe, les fonctions dans les sociétés industrielles ou commerciales: un parlementaire peut rester président ou administrateur d'une entreprise de mines, de construction, de filature, d'importation, etc... Il n'y a d'exception qu'au cas où l'entreprise serait subventionnée par l'Etat. En ce cas incompatibilité absolue.

4-Elle laisse compatibles, en principe, les fonctions dans les entreprises financières, dans les sociétés bancaires. Qui est administrateur de banque avant l'élection le reste après. Qui le devient après l'électio, peut le rester, à condition de démissionner et d'aller devant ses électeurs pour se faire réélire.

Donc: A. Incompatibilité absolue de toutes les fonctions dans les entreprises subventionnées par l'Etats. directeur, administrateur, membre du conseil de surveillance gérant, représentant, conseil juridique ou technique a-

La loi du 30 Décembre 1928. vec appointements fixes. Tout avantage équivalent à la subvention emporte l'incompatibilité; par exemple, la garantie d'intérêts empêche les administrateurs des compagnies de chemins de fer de cumuler ce titre avec le mandat. La subvention crée l'incompatibilité absolue: il y a nécessité de choisir entre le mandat et l'occupation privée.

B. Obligation de réélection pour tout parlementai re acceptant, après son élection, une fonction dans une société anonyme exclusivement financière. Pour que la démission soit obligatoire, il faut la réunion d'un certain nombre de conditions: I°acceptation au cours du mandat; qui a la fonction avant l'élection peut le garder. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'incompatibilité, 2° forme anonyme de la société. La loi parle des "sociétés par actions". Donc, au cours du mandat, le parlementaire peut fonder une banque pour son propre compte ou bien s'associer avec un banquier. dans une société en nom collectif, 3° caractère exclusivement financier; on peut toujours devenir administrateur d'une société industrielle ou commerciale non subventionnée, 4°1'appel par la société à l'épargne et au crédit.

Même quand elle est acceptée au cours du mandat, la fonction dans la société anonyme financière reste compatible; le parlementaire dans cette situation est en effet obligé de donner sa démission, mais s'il est réélu il peut conserver la fonction et le mandat. M. Poincaré attachait beaucoup d'importance à ce jugement de la mora lité de l'élu par l'électeur. C'est de la théorie.

Les parlementaires à la page se gardent d'accepter ter des fonctions officielles dans les entreprises. Ils restent à côté; ils s'intéressent à l'affaire, s'abritant derrière des hommes de paille, etc...L'intention des dispositions nouvelles est bonne.

La loi de 1928 organise la sanction de ces dispositions. Le parlementaire est averti par le bureau, huit jours après, la Chambre (ou le Sénat) statue.

Il reste, dans la loi, une obscurité. Elle permetau parlementaire d'échapper à la décision de l'assemblée, en donnant sa démission de parlementaire. Je crois qu'on peut aussi y échapper en se démettant de son occupation privée et en optant pour le mandat. Il serait contraire à la loi de demander la déchéance ou la démission forcée d'un parlementaire, sous prétexte qu'il a eu, autrefois, une occupation, privée interdite.

§ 3 - Cumul des mandats électifs.

On peut être à la fois membre du Parlement et

Sanction de ces dispositions. Le cumul des mandats électifs. titulaire d'une fonction élective dans l'administration locale (conseiller général, ou conseiller d'arrondissement, fonctions incompatibles entre elles). conseiller municipal et même maire. Le nombre det grand de parlementaires, qui pratiquent ce cumul. Les élus ne tiennent pas àlaisser les fonctions locales dans les mains d'individus, qui les comhattraient. Ils croient ainsi pousser des racines dans le sol électoral.

Le cumul est critiqué I°-parce qu'il accentue le caractère politique des fonctions administratives,2°parce que les fonctions cumulées sont mal remplies,3°parce qu'il faut bien laisser quelque chose pour les autres

La question se pose d'une façon un peu particulière pour les fonctions locales dans la Seine.Pendant longtemps, l'usage a été qu'un conseiller municipal de Paris appelé au Parlement donnait sa démission de conseiller municipal. A l'heure actuelle, plusieurs parlementaires ont profité de la faculté légale de cumul L'inconvénient est que la fonction de conseiller municipal de Paris est très absorbante, et d'ailleurs convenablement rémunérée.

On ne peut pas être à la fois député et sénateur Cette disposition découle exclusivement du bon sens, aussi la constitution n'avait-elle pas organisé la sanc tion de cette interdiction de cumul. Pendant longtemps dans un certain état d'éducation, de délicatesse et de moeurs, on a compté dans la constitution comme dans le règlement, sur la bonne volonté et la probité des élus. Le parlementaire élu à une autre Chambre donnait, en temps voulu, sa démission de celle qu'il voulait quitter.

Des abus se sont produits. En I927, M. Cornand, député des Basses-Alpes, élu sénateur s'abstint pendant neuf mois de choisir. Il voulait par là empêcher des élections partielles susceptibles d'être favorables à des personnalités auxquelles il voulait barrer la route. Il ne saurait cependant dépendre d'une fantaisie individuelle qu'une circonscription soit représentée ou ne le soit pas.

La situation devint plus scandaleuse encore lorsqu'un certain nombre de députés élus sénateurs prétendirent rester à la Chambre pour permettre le vote du scrutin uninominal. Nous essayâmes de les contraindre à opter par une réforme du règlement. Sous prétexte de régularité, en réalité, afin de permettre la perpétuation de l'abus, on trouva que la procédure par le règlement était inconstitutionnelle. Mais la loi du I2 Juillet 1927 supprima les "parlementaires amphibies" Le député élu sénateur (ou inversement) doit opter dans le mois. Ce délai part naturellement de la validation dans la Chambre où il a été envoyé en dernier lieu. Il serait

injuste de le forcer à opter avant d'être sûr qu'il sera admis. Après le délai, le parlementaire est censé faire choix de la Chambre où il a été envoyé en dernier lieu et est déclaré démissionnaire de la première. ganisation du

pouvoir exécu-

tif. Le type

stable.

Grévy

Le type de l'amendement

un seul élément mobile.

#### Titre III

#### GOUVERNEMENT LE

I'-Partage en deux éléments: l'un stable. L'autre mouvant

Le gouvernement en France est constitué de deux éléments: d'une part, un élément stable, permanent, jouis. sant pendant un certain temps d'une certaine inamovibià lité, et d'autre part, un élément mobile, changeant suivent les impulsions du Parlement ou de l'opinion publique. L'élément stable, c'est le Président de la République; l'élément mobile c'est le ministère ou cabinet.

Le Président de la République est appelé Chef de l'Etat; le président du Conseil est appelé Chef du Gouvernement.

L'histoire et législation comparée nous offrent Les types d'ordes types tout à fait différents d'organisation du gouvernement. On peut. par exemple, n'avoir qu'un élément sta ble.c'est ce qui se produit dans la Confédération helvétique avec le Conseil fédéral. Le pouvoir exécutif y est organisé sous la forme d'un Collège, et chacun des un seul élément membres de ce Collège est à la tête d'un département ministériel:par conséquent.il n'v a qu'un élément confondant gouvernement et ministère.

> Au contraire, il peut n'y avoir qu'un élément mobile, c'est le système de l'amendement Grévy. L'assemblée nomme le Chef du Gouvernement ou Président du Conseil; celui-ci choisit ses ministres et l'ensemble du gouvernement est toujours responsable devant l'Assemblée. Ce système est celui de la Prusse(C.30 Novembre 1920) et, avec des nuances, de l'Esthonie (C. I5 juin 1920)

2°-L'élément stable est individuel.

Il en était déjà ainsi avec la constitution du 4 Novembre 1848.

Au contraire, dans la constitution du 5 fructidor an III, la fonction qui est aujourd'hui celle du Président et de la République était exercée par un Directoire, de cinq membres, autorité collégiale. Les Directeurs n'avaient pas d'attributions individuelles.Le Directoire nommait des ministres à la tête des départements ministériels.

Chapitro I

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE.

L'Etat français s'incarne dans un homme, qui

" Les Cours de Droit"

RÉPÉTITIONS ÉCRITES ET ORALES

en est, théoriquement, le Chef.

En dehors de toute considération d'utilité pratique, cette institution s'explique suffisamment par les traditions du peuple français, qui, pendant des siècles jusqu'en 1793 et depuis l'an VIII jusqu'à 1870 avait l'estat incarné dans un homme.

### Section I

Comment est élu le Président dela république.

Election et Eligibilité.

Au moment où elle a élaboré la constitution de 1875, l'Assemblée Nationale se trouvait en présence de deux systèmes possibles: l'élection par le peuple et l'élection par le Parlement. L'Assemblée Nationale avait devant les yeux le grand exemple de la République des Etats-Unis, où le "Président des Etats-Unis" est élu par le peuple à deux degrés. Mais elle fut impressionnée avant tout par le précédent français de 1848.

A la Constituante de 1848, s'était déroulé un grand débat sur la question de savoir si le Président de la République serait élu par l'Assemblée ou par le peuple. La décision fut emportée par un discours fameux de Lamartine, qui déclara qu'après tout, si le peuple voulait commettre des imprudences ou des fautes, il en avait le droit, puisqu'il était le souverain, que par conséquent il fallait le laisser agir et choisir son chef.

Aussitôt le peuple appela à la tête de l'Etat Louis Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon Ier, fils du roi Joseph et de la reine Hortense, elle-même fille de la première femme de Napoléon. Au bout de quatre ans, le Président de la République renverse la République. Quand le peuple appelle à la tête de la République le chef d'une dynastie, onsait ce que cela veut dire Le précédent de 1848 fut déterminant pour l'Assemblée Nationale de 1871 et c'est sans aucune espèce d'hésitation qu'elle repoussa l'élection du président par le peuple L'article 2 de la loi du 25 Février 1875 (seule disposition par laquelle nous sommes avertis que nous sommes en République)dispose: "Le Président de la République est élu à la majorité absolue par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée Nationale"

Ce système de l'élection par les Chambres présente un certain nombre d'avantages: c'est I° la simplicité. C'est ensuite 2° la rapidité. Il n'y a pour ainsi dire pas interrègne. Lorsque la présidence de la République devient vacante d'une façon soudaine par la mort du Chef de l'Etat dans les deux jours ou dans les trois jours au maximum, on a un nouveau président de la République. Le 30 janvier 1879, Mac-Mahon donna

Avantages
de l'élection
du Président
de la
République
par les
Chambres.

sa démission et le même jour il fut remplacé par Mr. Grévy. Jules Grévy démissionna le 2 Décembre 1887, le 3, Carnot est élu. Carnot est assassiné le 23 Juin 1894, Casimir Périer est élu le 27 Juin. Casimir Périer démissionna le 15 janvier 1895, le 17, Félix Faure le remplaça. Félix Faure meurt le 16 Février 1899, N. Loubet est élu le 18. L'élection par les Chambres supprime donc ces périodes intermédiaires da gereuses pour les réformes. 3°-Le troisième avantage, c'est la sécurité. Le personnage choisi par les Chambres n'est pas tenté de faire des coups d'état. Le peuple, en effet, peut choisir un homme à raison de son prestige personnel et qui, par là, peut être dangereux. Au contraire, les Chambres s'attachent à choisir des hommes de tout repos.

Ce système ne va pas sans inconvénients. On lui reproche d'organiser un certain effacement du Chef de l'Etat, Serviteur des Chambres, qui l'ont élu, il ne peut pas arrêter leurs excès et surtout à côté du ministère, qui est l'émanation des Chambres, il est condamné à une certaine inaction.

Il n'y a aucune condition d'éligibilité. Il suffit d'être électeur. D'après la constitution de I848, il fallait avoir trente ans; aujourd'hui, théo riquement, on pour rait être élevé à la présidence de la République dès qu'on a la jouissance des droits politiques. Il n'y a apoune condition spéciale, si ce n'est de ne pas appartenir à une famille ayant régné en France.

En fait, pour être élu Président de la République, il a fallu occuper ou avoir de hautes fonctions. Parmi les Présidents de la République que nous avons eus, il y a eu par exemple un Député ancien ministre: Carnot; un ministre en exercice: Félix Faure; deux Présidents du Conseil en exercice au moment où ils ont été élus: Poincaré et Millerand; trois présidents de la Chambre en exercice: Grévy, Casimir Périer et Deschanel et trois Présidents du Sénat en exercice: Loubet, Fallières, Doumergue.... Il est exagéré de dire que la Présidence du Sénat est l'antichambre de l'Elysée.

Pour être élu président de la République, le candidat doit avoir obtenu la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages. Il y a donc lieu de procéder à un nombre indéfini de tours de scrutin jusqu'à ce qu'un candidat obtienne cette majorité. Mais, en fait, il n'y a jamais eu plus de deux tours, Jules Grévy, Casimier Périer, Loubet, Fallières, Deschanel, Millerand, Doumergue, ont été élus au premier tour; Carnot, Félix Faure et Poincaré au second. Il n'y a jamais eu plus de deux tours à Versailles, c'est parce que le candidat à la présidence est désigné dans des réunions préparatoires. Ces assemblées ne sont pas toujours, contrairement à ce qu'affirme inexactement

Les inconvénients de ce mode de nomination.

Pas de condition d'éligibilité.

Il est élu à la majorité des suffrages. certains manuels des assemblées plénières. Ce sont parfois des assemblées de partis. Il y a quelquefois des assemblées plénières: tous les membres des deux assemblées sont réunis au Sénat, en général dans l'ancienne chapelle et ils désignent un candidat. C'est ce qui s'est produit en 1913 (élection de M. Poincaré) et en 1919 (élection de M. Deschanel). Mais en 1924, au lendemain du renversement de M. Millerand, il n'y a eu qu'une assemblée de la majorité dite du cartel qui a désigné à l'unanimité M. Painlevé, et beaucoup de ceux qui avaient voté pour M. Painlevé à cette assemblée plénière ont ensuite voté pour M. Doumergue à Versailles, de sorte que M. Doumergue a été élu grâce aux coupables de cette défection et aussi grâce à ceux qui n'avaient pas été convoqués.

Durée des fonctions du Président de la République. La durée des fonctions du Président de la Répu-

blique est de 7 ans.

L'Assemblée Nationale avait pensé à la durée de dix ans, mais le Maréchal de Mac-Mahon lui fit connaître que le terme de sept ans lui paraissait convenir à la durée des forces qu'il pouvait consacrer au pays. Cet te durée est la plus longue de toutes celles qu'aient connues des présidents de la République. Par exemple, le Président des Etats-Unis est élu pour 4 ans. Mais quatre des constitutions européennes au lendemain de la guerre out imité sur ce point la constitution française (Allemagne, art. 43, Lithuanie, art. 43; Pologne art. 39 Tchécoslovaquie, art. 58) Mais il y a des durées moindres (Lettonie, 3 ans).

Lorsqu'un sénateur est élu à une élection partielle au cours d'un mandat, il achève, sur les 9 ans ce qui restait à faire au sénateur sortant. Au contraise lorsque le Président de la République vient à mourir ou à démissionner, le Président de la République qui est

élu à sa place est élu à son tour pour 7 ans.

Cette durée est personnelle.

Il est indéfiniment rééligible. Le Président de la République est immédiate ment et indéfiniment rééligible. Il était dans le voeu
des constituants de I875 que le Président de la République fût réélu, s'il remplit convenablement ses
fonctions. En fait, un seul Président a bénéficié d'une
réélection, c'est Jules Grévy qui avait été élu en
remplacement de Mac Mahon sept ans auparavant (28 Déc.
I885). Mais il n'achève pas son second mandat, à la
suite du scandale Wilson, et dut démissionner sous
la pression des Chambres. D'autre part, Carnot élu le 3
Décembre I887 est assassiné le 23 Juin I894; Casimir
Périer reste à peine quelques mois en fonctions du
27 Juin I894 au I5 Janvier I895; Félix Faure meurt quatre ans après son élection, du I7 janvier I895 au I6 février I899; M. Deschauel a été enlevé à son mandat quelques mois après son élection. Quant à MM. Loubet, Fallière

et Poincaré, ils ne se sont pas représentés.

Dans leur mes sage de remerciement pour leurs électeurs, plusieurs des derniers présidents ont déclaré qu'ils ne solliciteraient pas le renouvellement de leur mandat. Cette déclaration est peu constitutionnelle et fâcheuse. La première magistrature de l'Etat est un poste de devoir, que l'on doit garder tant qu'on y est utile, et non une bonne place que l'on doit passer à un camarade, quand on en a assez joui.

Cossation des

Elles cessent I° par la mort (Carnot, Félix Faure)
2° par la démission. Ce mode de cessation qui devrait
ptre anormal, s'est produit cinq fois, alors que, la République n'a eu que dix présidents: Mac-Mahon a démissionné à la suite de son conflit avec la Chambre,
Grévy après sa réélection à la suite du scandale de trafic de décoration par son gendre Wilson, Casimir Périer pour impatience dans la cage dorée de l'Ellysée.
Deschanel pour cause de santé, Millerand renversé par le Cartel 3° Les fonctions cesseraient par suite de condamnation pour haute trahison, elles seraient même suspendues par la mise en accusation 4° Enfin, la cessation normale c'est l'expiration du septennat.

En ces d'ermination anormale des pouvoirs les

Convocation
du congrès
pour la désignation
du successeur.

En cas d'expiration anormale des pouvoirs, les chambres se réunissent immédiatement et de plein droit (sur l'indication de l'heure de la séance par le Frésident du Sénat). Cet adverbe immédiatement n'est d'ailleurs pas entendu avec la rigueur mathématique: il est observé, lorsque les Chambres se réunissent, de un à trois jours après la cessation des fonctions.

En cas de cessation normale, le président de la République a le devoir de convoquer les Chambres un mois avant l'expiration de ses pouvoirs. S'il le négligeait, les Chambres se réuniraient de plein droit quinze jours avant. La convocation par le Chef de l'Etat a tou-

jours eu lieu.

Il y a donc, pendant un mois, un élu et un sortant Si le sortant mourait ou démissionnait au cours de ce me mois, on se trouverait dans une situation inextricable: l'élu ne pourrait entrer immédiatement en fonction, les Chambres devraient se réunir de plein droit, et elles ne peurraient nommer un président que pour sept ans. Si elles en nommaient un autre que celui qu'elles ont élu quelque jours auparavent, on n'en pourrait sortir. C'est une question théorique.

Vacance de la Présidence.

Si la présidence devient vacante d'une façon anormale, il y a quelques jours sans Président de la République. Qui en remplit les fonctions? C'est le Conseil
des ministres considéré comme autorité collective (art.
7 L.C.25 février 1875). Les actes sont signés par le
Président du Conseil au nom du Conseil.

La guestion ne se pose pas dans les constitu-

tions. (Etats-Unis, 4 novembre 1848), qui ont un viceprésident de la République. Au moment de la maladie de M. Deschanel, certains ont regretté que cette institution n'existât pas.

#### Section II

Situation personnelle du Président de la République

## §I -Monneurs et avantages

La constitution entoure le Chef de l'Etat d'une dignité, d'un prestige et d'un éclat analogues à ceuxqui rehaussent le trône. Elle ne met pas un veston à la République. Comme "le grand électeur "de Siéyès, le chef de l'Etat doit incarner "une nature polie, élégante et magnifique".

Le traitement du chef de l'Etat est fixé, chaque année, par le budget. C'est une règle regrettable, puisque, par la critique des crédits demandés, la dignité du chef de l'Etat peut être soumise à une fâcheuse é-

preuve.

Le taux en est actuellement fixé, depuis le budget du 30 décembre 1928, à 3.600.000 francs (ainsi décompt sés: Dotation, I.800.000, frais de maison, 900.000, frais de représentation, 900.000). Sur ces sommes, le chef de l'Etat doit entretenir sa maison civile et sa maison militaire. D'autre part, il paie, sur sa dotation, l'impôt cédulaire et l'impôt global sur le revenu. Avant la guerre, le président recevait I.200.000. Il est donc au coefficient 3, alors que toutes dépenses sont multipliéespar 5

Cette situation est plutôt modeste.Louis XVIII, Charles X et Napoléon III avaient des listes civiles de 25 millions or,ce qui représente,en réalité,plus de I25 millions d'aujourd'hui.La liste civile avait d'ailleurs des charges comme l'entretien complet,personnel et maté.

riel du musée du Louvre.

On lit trop souvent que le président des Etats-Unis a une situation plus modeste. En réalité, son traitement n'est que de 50.000 dollars; mais il reçoit en outre 250.000 dollars de frais de représentation, en tout 8.750.000 francs.

Le Président de la République a la jouissance de Palais Nationaux, l'Elysée, le château de Rambouillet. Il est grand maître de la Légion d'Honneur. Il est proté

gé d'une façon spéciale contre l'"offense"etc.

La démocratie n'est pas dépensière pour ses pouvoirs publics. Dans le budget pour 1931-32, sur un total de plus de cinquante milliards, la dotation des pouvoirs publics ne figure que pour cent dix-huit

Traitement.

millions. C'est par d'autres côtés que la démocratie est dépensière.

§ 2 - L'irresponsabilité du Président de la République.

C'est le centre droit de l'Assemblée Nationale. qui a exigé, comme condition de son ralliement à la Répu blique, que le Président fût irresponsable, comme le roi dans la Monarchie.

On présente souvent cette irresponsabilité comme un des privilèges infligeant à notre constitution la tare monarchique. En réalité, elle condamne le chef de l'Etat à un certain effacement. Dans une d'mocratie arrivée à un certain degré d'éducation, l'autorité est inséparable de la responsabilité. Qui n'est pas responsable, ne doit pas agir. Peuvent commander ceux qui sont responsables. Donc dans le gouvernement, l'autorité échappe au Président irresponsable, pour passer aux ministres responsables.

Le Président de la République ne peut être, ni ré voqué, ni renversé, ni destitué. Il n'y aurait d'exception qu'au cas de mise en accusation par la Chambre et

de condamnation par le Sénat.

Au contraire, la constitution allemande de Weimar a prévu une révocation du chef de l'Etat par le

peuple.sur l'initiative du Reichstag(art.43)

Il serait inconstitutionnel que les chambres exerçassent une pression sur le chef de l'Etat pour l'obliger à se retirer. Cependant, après le scandale Wilson, le 2 décembre 1887, la Chambre, après avoir décidé de renverser tout ministère qui n'apporterait pas la démission du chef de l'Etat, déclara qu'elle se réunirait le soir même pour recevoir une communication du gouvernement". Cette communication, c'était le message de démission. Grévy finit par céder. D'autre part, au lendemain des élections de 1924, le "Cartel", qui avait la mamajorité, décida de renverser tout ministère, qui serait nommé par M. Millerand. Celui-ci dût céder.

2ºLa Chambre ne peut pas censurer les méssages du Président. Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages, qui sont lusà la tribune par un ministre, mais personne ne peut porter d'appréciation sur ces messages, et la Chambre n'y répond pas. Cette conception de l'irresponsabilité du chef de l'Etat est encore plus grave que celle de la monarchie constitutionnelle car de 1814 à 1848, les

Chambres répondaient aux discours du Trône.

3°Le Chef de l'Etat ne peut pas être engagé dans les débats parlementaires; on ne peut au cours d'un

Cause d'effacement.

Conséquences de l'irresponsabilité. I'Impossibilité de révoquer le président de la République

La Chambre ne peut censurer les messages du Président.

Le Président de la République ne peut

pas être engagé dans les délats parlementaires.

Les ministres ne peuvent pas s'abriter derrière un ordre ou un désir du Président.

Le Président ne peut être poursuivi au criminel pour les actes de sa fonction

Le président de la République n'est pas inviolable.Il jouit d'un privilège de juridiction

débat, invoquer son nom ou son autorité. On ne peut davantage l'inciter à exercer une prérogative qui lui appartient. Au cours de la discussion de la loi militairen un orateur ayant exprimé le voeu que le Président exerçât, dans l'intérêt de la défense nationale, son droit de demander une nouvelle délibération, fut rappelé à l'ordre par M. Fallières, président du Sénat qui fit observer qu'il était interdit d'invoquer le nom du Chef de l'Etat.

4°Les Ministres ne peuvent s'abriter derrière un ordre ou un désir du Président de la République.Les actes du gouvernement sont censés, au point de vue parlementaire, être ceux des ministres et non ceux du Chef de l'Etat.Ces principes ont été mis en pleine lumière au moment des ordonnances de juillet I830. Tandis que les ministres étaient recherchés et poursuivis, le roi gagnait sans difficulté la frontière.Et la Cour des pairs (arrêt du 21 Déc. I830) considéra que si "la volonté personnelle du roi Charles X a pu entraîner la détermination des accusés, cette circonstance ne saurait les affranchir de la responsabilité légale".

5°Le Président de la République ne peut pas, en principe, être poursuivi au criminel pour les actes de sa fonction, sauf pour crime de haute trahison. Il est assez difficile d'ailleurs, de construire l'hypothèse d'un crime dans l'exercice des fonctions de Président de la République qui ne serait pas un crime de haute trahison (trafic de fonction), mais si ce crime existait et qu'il ne pût être qualifié de haute trahison, le Président de la République ne pourrait pas être poursuivi. Quant à la haute trahison, elle n'est pas définie par la loi, ce serait au Sénat, juge du Président de la République, sur la mise en accusation par la Chambre des Députés, à le définir.

Le Président du Reich peut être poursuivi pour "violation coupable de la constitution ou d'une loi" (art 14). Cette formule est peut être préférable à la nôtre.

Si le président de la République est irresponsable pour tous les actes de sa fonction, il reste responsable pour ceux qui lui sont étrangers; on exprime cette idée en disant qu'il n'est pas inviolable.

Au contraire, le roi est inviolable. L'inviolabilité est le privilège d'être à l'abri de toute poursuite pénale, pour quelque acte que ce soit. Un des principes traditionnels du droit anglais est que "le roi ne peut mal faire". L'exemple classique de la doctrine anglaise est celui-ci: "Si le roi tue de sa main un ministre, on peut à la rigieur s'en prendre au premier ministre. Mais si le roi tue le premier ministre, personne n'est responsable". L'obliga-

contreseing.

tion du

(8) 297

> Le Président de la République peut donc être poursuivi pour les infractions commises hors l'exercice de ses fonctions:par exemple, homicide par imprudence en conduisant une automobile. Mais dans ce cas et en matière pénale, il jouit d'un privilège de juridic tion. Il ne peut être jugé que par la Cour de justice (Sénat)qu'il s'agisse de crime ou de délit.

Le Président de la République est responsable de ses contraventions (infraction au code de la route, défaut d'éclairage de son automobile). Devrait-il dans ce cas être traduit devant la Cour de justice (Sénat) Il faut, en théorie, répondre affirmativement.

6°Le Président de la République ne peut faire aucun acte qui ne soit contresigné par un ministre, c'est la conséquence la plus importante de l'irresponsabilité. Il ne peut rien faire par lui-même, parce qu'il est irresponsable, et il faut qu'il y ait toujours, auprès de lui quelqu'un, qui prenne la responsabilité de ses actes. Juridiquement, cette prise de responsabilité par un ministre prend l'aspect du contre-seing:Lorsque le Président de la République fait un acte juridique (décret), cet acte n'est valable que s'il porte la signa ture, le contreseing d'un ministre. Mais, dans toutes les manifestations de sa fonction, le Président de la République doit toujours être assisté d'un ministre, qui prend la responsabilité de ses paroles et de ses gestes solennités nationales, réception des ambassadeurs, etc... Un des griefs du cartel contre M. Millerand est qu'il recevait des préfets. Lorsque fut affiché, au cours de la guerre, le discours de M. Poincaré sur la Marseillaise, l'affiche portait: "pour texte conforme, Malvy". La réponse de M. Poincaré à Benoît XV lui notifiant son avenement, fut discutée en conseil des ministres. C'est M. Poincaré, qui a qualifié le Président de la République de"manchot constitutionnel", ne pouvant rien faire que par le bras d'un ministre.

83-Rôle théorique et action effective du Président de la République: chef de l'Etat, non chef du gouvernement.

Le Président de la République n'est que le Chef de 1'Etat. A côté de lui, le Président du Conseil est chefdu gouvernement.C'est ce derrier, qui a le poste d'action. Nous sommes sous un régime de bicéphalisme gouvernemental. Aux heures tragiquesde la guerre, le véritable chef de la France a été Clémenceau. Au contraire, le chef de l'Amérique, pendant la guerre a été Wilson. Là éclate la différence entre le régime parlementaire et le gouverne. ment présidentiel.

Les constituants de 1875 ont voulu que le Prési-

"Les Cours de Droit"

Source : BIU CGJASPLACE DE LA SORBONNE

REPETITIONS ÉCRITES ET ORALES

Le Président de la Répu de l'Etat, il n'dst pas chef du gouvernement. I'-Les constituants de 1875 ont voulu que le Président de la République fût un chef d'Etat puissant.

Les attributions du Président de la République

dent de la République fût un chef d'Etat puissant et honoré. Cette intention ressort des déclarations réitéblique est chef rées des organes les plus autorisés de la majorité de 1'Assemblée Nationale, notamment de Laboulaye (rapport au nom de la Commission des Trente, 22 juin 1875). "Le pays disait d'autre part Buffet, veut un pouvoir fort, pourvu qu'il soit contrôlé. Le gouvernement n'aura pas cette si tuation humble, abaissée, que le pays ne supportera jamais pour le pouvoir exécutif", il ne faut pas oublier non plus que bien des constituants nourrissaient le dessein plus ou moins avoué de faire revenir le roi"des les vendanges faites", il fallait donc que les attributions du chef de l'Etat pussent passer au roi, sans modification, par simple substitution de personnes. L'Assemblée pose les pierres d'attente de l'édifice monarchique elle vout un pouvoir exécutif indépendant et efficace qui, adossé au Sénat, pût contrebalancer le pouvoir de la Chambre des Députés". C'est dans cet esprit que les Constituants de 1875 ont surchargé le Président de la République d'honneurs et d'attributions théoriques. La lecture de ces attributions dans la constitution est faite pour surprendre.

> Si le Président de la République le veut, les Chambres ne siégeront pas plus de cinq mois par an. Au cours de cette session ordinaire si les Chambres se montrent turbulentes, le Président de la République peut deux fois, pour un mois cha ue fois, arrêter leurs travaux (droit d'ajournement) S'il estime que les Députés s'engagent dans une voie contraire à la volonté nationale, le Président de la République peut les révoquer (dissolution D'autre part, il partage avec les membres des Chambres 1' l'initiative des lois; s'il estime qu'une loi est mauvaise, il peut exiger une nouvelle délibération (veto) Il peut adresser des messages au pays pour faire appel à l'opinion publique contre les Chambres. Grâce à une intervention personnelle du maréchal de Mac Mahon le Président de la République peut commander personnellement la force armée. Il peut se mettre à la tête des troupes. Il a le droit de grâce, qui était refusé à Louis XVI. Il représente seul l'Etat à l'étranger, il préside les solennités nationales, etc... Par conséquent, un étranger qui lirait nos textes constitutionnels pourrait croire quele Président de la République est plus pui ssant qu'un monarque, et plus puissant que le Président des Etats-Unis. La réalité est toute différente.

Le Président de la République fait seulement les gestes du pouvoir. En effet, la constitution a rendu difficile au Président de la République ce rôle de gouvermant ou elle lui confiait Elle a voulu que le Président de la République fût un représentant du peuple. 2°-La Constitu- mais elle l'a éloigné du peuple; elle a voulu qu'il fût autre chose qu'un commis du Parlement, mais elle l'a fait

tion a rendu

difficile
au Président de la
République
le rôle de
gouvernant
qu'e'le

élire par le Parlement. Dès lors, tout acte d'indépendance de sa tart à l'égard du Parlement sera considéré comme un acte de révolte ou d'ingratitude. Les constituants de 1875 ont oru qu'ils compenseraient cette infériorité d'origine du Président de la République, qui no puise pas directement son pouvoir dans le peuple, en le rendant irresponsable. Ils ont cru qu'à l'abri de cette irresponsabilité le Président agirait, exercerait ses attri butions, et les membres d'opposition d'extrême gauche, Louis-Blanc, Marcou, etc... soulignèrent cette intentionen montrant l'irresponsabilité comme une institution destinée à couvrir le pouvoir personnel, donc comme essentiellement dangereuse pour la liberté; seulement la majorité se trompait et l'opposition aussi.Les ministres sont responsables et ils pourraient dire au Président de la République;"si nous faisons ce que vous voulez nous perdons notre pouvoir, tandis que vous gardez le vôtre, alors, laissez-nous agir, c'est nous qui devons faire ce que nous voulons".

Il y a des attributions du Président de la République qui sont tombés en désuétude: I°-le droit de dissolution, 2°-le droit de veto législatif. Quant aux autres attributions, il a l'apparence de les exercer, mais ce sont les ministres qui les exercent.

3°-Les circonstances ont aggravé les difficultés qui paralysent l'autorité constitutionnelle du Président de la République.

La présidence de la République a ou cette fâ-

cheuse destinée d'être tout d'abord confiée à des hommes. qui l'ont transmise diminuée à leur successeur. Le Maréchal de Mac-Mahon est monté au pouvoir entouré de la défiance des républicains et il n'a pas tardé à la justifier. Il s'est servi dans un esprit anti-républicain des pouvoirs que lui confiait la constitution républicaine. Il a pronomé la dissolution de la Chambre parce que la Chambre lui paraissait républicaine (événements du I6 Mai 1877), et le pays l'a désavoué puisque les 363 Députés républicains ont été réélus. La présidence de la République est amoindrie, la dissolution ne pourra plus être exercée puisqu'elle prend la première fois qu'elle a été employée l'aspect d'une institution anti-républicaine. Le Maréchal de Mac-Mahon doit donner sa démission. non point diminué au point de vue moral, mais vaincu. Sa retraite fut digne, mais l'institution de la présidence était atteinte. Grévy fut appelé à le remplacer. La Consti tution républicaine faisait avec Jules Grévy ses premiers débuts; il était le premier Président républicain

de la République. Or, par une singulière ironie des événements, le premier titulaire républicain de la présidence de la République au lendemain de la Constitution de 1875 était précisément ce personnage qui, en 1848, avait

3°-les circonstances ont aggravé les difficultés qui paralysent l'autorité constitutionnelle du Frésident de la République. inauguré sa vie politique en demandant la suppression de la présidence de la République, et à la fin, il occupe cette présidence qu'il voulait supprimer, par conséquent, sa conduite devra être tout au moins en apparence, négative. Mais, c'était un homme extrêmement fin, distingué, ayant une autorité personnelle. Lorsque l'incident Schmoebelé menaça la paix franco-allemande, Jules Grévy a joué un rôle important pour le régler; le calme, le sang-froid, le sens juridique du Président Grévy finirent par arranger cette affaire. Mais la présidence de la République fut encore atteinte par la chute de Grévy, chute sans grandeur, (un scandale ayant éclaté dans sa famille, Grévy s'accrocha au pouvoir, et la Chambre le somma de donner sa démission).

La défiance du parti républicain a écarté de la présidence des hommes dont on pouvait attendre ou redouter un exercice énergique des fonctions présidentiel. les. Grévy fut préféré à Gambetta; Carnot fut préféré à Jules Ferry, Félix Faure fut préféré à Waldeck-Rousseau Une fois, en 1893, sous l'impression d'angoisse provoquée par le mouvement anarchiste à l'assassinat du Président Carnot, le Parlement appelle à la tête de l'Etat un homme qui avait une réputation d'énergie. Casimir Périer; au bout de quelques mois, il est obligé de s'en aller et dans son message de démission il dit: "la présidence de la République est dépourvue de moyens d'action et de contrôle et je ne me résigne pas à comparer le poids des responsabilités morales qui pèsent sur moi et l'impuissance à laquelle je suis condamné". Dans sa déposition au Conseil de Guerre dans l'affaire Dreyfus, il ajoutait: "Si j'ai d'ordinaire ignoré, pendant que j'occupais la présidence de la République, ce qui touchait à la marche des affaires publiques, il n'est aucun fait porté à ma connaissance personnelle que j'ai laissé ignorer au ministre responsable". Telle est la condition du Président de la République; il est tout seul, dans son Palais de l'Elysée, et il ne sait que ce que lui disent les ministres; il n'a pas bureau, pas de personnel, pas d'action dans le pays. Or. M. Hanotaux. qui était alors ministre des Affaires Etrangères ne communiquait rien au Président de la République; M. Casimir Périer apprenait les affaires en lisant son journal ou par des conversations particulières.

On a assisté aussi à ce fait significatif que M. Poincaré a critiqué hautement le traité de Versailles alors que ce document porte sa signature. Dans son livre "au service de la France"il indique qu'il ne peuvait rien; il écrivait au président du Conseil, M. Clemenceau ne lisait pas ses lettres; il lui présentait des objurgations sur les imperfections du traité, le président du Conseil ne l'écoutait pas. Il ne pouvait même pas

donner sa démission, car M. Clemenceau aurait été élu Président de la République. M. Poincaré a pensé s'adresser aux Chambres. M. Clemenceau le lui a défendu: "Vous ne pouvez communiquer avec les Chambres que par un message contresigné par moi". Je vais m'adresser au pays!-Vousne pouvez pas parce que c'est moi qui tiens le pouvo ir; je suis le chef du gouvernement". Par conséquent, le Président de la République se trouve paralysé.

Nous sommes cependant bien loin de conclure que la Présidence doit être, soit radicalement transformée.

soit coupée comme une branche morte.

C'est peu que d'attribuer au Chef de l'Etat la"fonction de majesté , de le charger de personnifier l'unité de la Nation, de donner au pays le sentiment qu'il est représenté dans les circonstances exceptionnelles, d'incarner, au-des sus des soubresauts parlementaires, la permanence, la tradition, la continuité de l'Etat. C'est peu de lui permettre de faire entendre, en temps de crise, une voix impartiale et autorisée.

La liste impressionnante des attributions énumérées par la constitution-signature des traités, commandement des forces de terre et de mer, nomination des fonctionnaires, promulgation des lois - est fallacieuse:ce sont surtout des attributions du gouvernement responsable devant les Chambres. Mais enfin, tout de même, s'il ne peut rien faire sans les ministres, les ministres ne peuvent rien faire sans lui Pien d'important dans l'Etat ne se fait sans le Président de la République.

Il est celui qui dure, tandis que les autres passent. C'est une force de durer, d'être là.

Mais s'il est des attributions que le chef de l'Etat possède sans les exercer, il en est, au contraire, qui lui sont personnelles et qu'il exerce personnellement: il nomme les ministres, il préside leur conseil.

I-il choisit le chef du gouvernement

A proprement pafier, le Président de la République ne choisit pas les ministres. Ceux-ci sont choisis par le Président du Conseil et leur nomination par le chef de l'Etat n'est qu'une ratification. Mais le Président de la République choisit le Président du Conseil, et par ce choix, à des intervalles que nos moeurs politiques rendent rapprochées, le chef de l'Etat peut exercer une influence décisive sur les destinées du pays.

Il serait faux de dire qu'il est lié par les indications parlementaires. En Grande-Bretagne, pays de partis peu nombreux et fortement organisés, quand un ministère tembe, on sait que c'est le chef de l'opposition, qui doit être appelé. Le rôle du roi n'est pas loin d'être mécanique.

Il en est différemment en France. La matière parlementaire s'éparpille en une multitude de groupes. Il peut arriver que plusieurs personnages soient indiqués pour prendre la tête du gouvernement; il est rare qu'il y en ait un seul qui s'impose. Dès lors, dans certaines limites, que lui tracent la loyauté politique, les possibilités parlementaires et le bon sens, il appelle qui il veut. Il est le maître de l'heure. L'émotion qui précède une élection présidentielle n'est, ni fausse ni feinte. En appelant un homme, le Président de la République peut dire cartel. En en appelant un autre, il peut dire union nationale. Or, pendant son septennat, M. Doumergue a exercé seize fois cette prérogative.

En appelant au pouvoir Clemenceau, qui l'injuriair quotidiennement dans l'Homme Libre, M. Poincaré a pris une décision capitale pour les destinées de la guerre. Lorsque M. Millerand a appelé M. Poincaré, dont la présence à la tête du gouvernement devait naturellement obscurcir l'Elysée, il a pris une décision personnelle, dont on peut mesurer les conséquences sur la situation intérieure, diplomatique et financière.

Le chef de l'Etat règle ce que M. Reclus a appe - 16"le tirage du régime" Il surveille, contrôle, accélère ou retarde la carrière des hommes d'Etat. Il peut servir un homme en lui accordant le pouvoir: il peut aussi, en lui offrant le gouvernement, lui casser les reins".

Mais c'est autre chose qu'un"commissaire aux crises".

2ºIl préside le Conseil des ministres.

C'est une prérogative, que n'a pas le roi d'Angleterre, et qui est capitale entre les mains du chef de l'Etat français. Sans doute, il n'a pas voix prépondérante au Conseil. Il n'y a pas voix délibérative, mais il a voix consultative, et c'est très important. Il est toujours là; les ministères passent, lui demeure. C'est ainsi qu'il exerce son autorité dans des conditions bien connues des initiés.

Sans doute, l'efficacité de l'action dépend de la personnalité investie de la magistrature suprême. On a voulu sur ce point, dégager deux conceptions: I' La présidence magistrature passive et fin de carrière: et sous cette rubrique, on classerait Grévy, Carnot, Loubet, Fallières. 2° la Présidence poste d'action après d'autres et avant d'autres: Poincaré, Millerand. Il faut toujours se méfier de ces classifications aux contours trop brutaux C'est notamment une erreur, après les journalistes et les revuistes, de présenter Grévy comme le Président soliveau le dieu Terme de la République, l'homme" qui chasse le lapin et ne gouverne pas ". Les Mémoires de Freycinet notamment nous montrent comment il se faisait tenir au

courant des moindres détails des questions, comment il exerçait son autorité au conseil des ministres, comment îl savait se servir de ses amitiés au Parlement, etc... C'est une chose assez étrange que le public ait si longtemes ignoré l'importance de la première magistrature de l'Etat.

### Chapitre II

### LES MINISTRES.

Le Cabinet Cheville ouvrière du régime parlementaire. Le régime parlementaire, qui est celui de la constitution de I875, est un régime d'équilibre des pouvoirs. Il y a d'un côté le Parlement; en face de lui le Chef de l'Etat inamovible et irresponsable; le gouver nement, c'est-à-dire la direction des affaires publiques, doit résulter de la collaboration de ces deux organes. L'instrument de cette collaboration, la cheville ouvrière du régime parlementaire, c'est le Cabinet ou ensemble des ministres.

La collaboration est assurée par la combinaison qui a déjà été indiquée. Elle n'est pas sortie du cerveau d'un théoricien, mais est résultée des circonstances, de l'histoire et de la nature des choses. En voici les lignes maîtresses: le Président de la République nomme les Ministres; le Parlement peut les renverser. L'c bligation pour un ministère de se retirer quand il n'a plus la confiance du Parlement prend le nom de responsabilité politique. En réalité, en raison de l'effacement du Président de la République, cet équilibre est légèrement modifié au profit de la Chambre et au détriment de l'exécutif.

Le nombre des ministres.

# §I- Nombre des ministres.

Les lois constitutionnelles de 1875 avaient respecté le principe traditionnel de la liberté du chef de l'Etat, dans la fixation du nombre et des attributions des ministres. En fait, cette liberté était exercée par le personnage chargé de constituer le ministère. Elle n'était limitée que par la nécessité d'obtenir des chambres l'approbation et le vote de crédits. Ce nombre variait au gré des circonstances: voulait-on resserrer, concentrer, fortifier l'action gouvernementale, alors on restreignait le nombre des ministres. C'est ce qui s'est produit pendant la guèrre, où ce nombre est tombé jusqu'à dix. Voulait-on, au contraire, fortifier la position du ministère, en étendant son assiette parlementaire, alors on multipliait le nombre des portefeuilles et des demi portefeuilles.

C'est de certains abus en cette matière qu'est

Le règle inconstitutionnelle de I920. sortie la loi du 20 juin 1920: "Les créations de ministères et de sous secrétariats d'Etat ne peuvent être décidés que par une loi et mises en vigueur qu'après le vote de cette loi".

Cette disposition, due à l'initiative de M.Louis Marin, est en réalité l'art. 8 de la loi de finances. C'est dire qu'elle a été votée sans examen préalable par une commission, sans rapport, sans discussion et sans réflexion par les Chambres. Une règle traditionnelle du droit constitutionnel a été modifiée à l'improviste et par improvisation.

Aussi, la disposition nouvelle n'a jamais été respectée. Un président du Conseil, au moment où il forme son ministère, devrait se contenter des portefeuilles existant, et s'il en voulait de nouveaux, il devrait déposer un projet de loi pour en demander la création. Il ne devrait nommer les titulaires des portefeuilles qu'après leur création. Aucun président du Conseil ne s'est conformé à cette procédure. Chacun continue, comme par le passé, à constituer son ministère comme il lui plaît, et se borne à demander aux Chambres les crédits nécessaires. Le vote des crédits est considéré comme valant approbation législative (Juin 1924: fusion par M. Herriot des deux ministères du Travail et de l'Hygiène: rattachement au Commerce du Sous-Secrétariat des P.T.T....jusqu'alors aux Travaux Publics, 21 mars 1929, création illégale d'un Sous-Secrétariat aux finances; avril 1925. création illégale de sous secrétariats;23 octobre 1925. création illégale d'un ministère du budget. Les deux ministères Tardieu de 1929 et de 1930, le ministère Laval traitant la loi avec la plus parfaite désinvolture en portant le nombre de leurs membres aux environs de la trentainche II avril I926; s'était déroulé au Sénat un important sur le point de savoir si on paierait M. Georges Bonnet, titulaire pendant quelques jours d'un portefeuille illégal. M. Chéron, rapporteur général du budget, s'y opposait. Il oubliera ses scrupules en entrant dans le cabinet Tardieu. Le nombre anormal de postes ministériels ou quasi-ministériels dans le ministère Tardieu de mars 1930 soulève au Sénat un mouvement de mauvaise humeur. M. Tardieu promet de déposer un projet d'abrogation de cet article 8.C'est la bonne solution.La disposition est Toinconstitutionnelle, 2ºillégale. Elle doit disparaître.

L'inflation ministérielle ne va pas sans inconvénients: l'elle coûte. C'est peu grave. 2°Elle symbolise le peu de volonté du gouvernement de faire des économies. C'est plus grave. 3°Elle diminue l'autorité et le prestige de la fonction. C'est le plus grave. 305

§2-Fonctions et titres des divers membres du cabinet

Un cabinet peut comprendre des personnalités diverses: il comprend toujours I°Un chef, le président du Conseil, 2°des ministres à portefeuille.

Il peut comprendre l'des ministres sans portefeuille 2° des sous-secrétariats d'Etat, 3°des commissaires.

Normalement, les ministres sont titulaires d'un portefeuille: il y a un ministre de la justice, de la marine, des finances, etc... Mais il peut aussi exister des ministres sans portefeuille pour des motifs divers: a) nécessité de l'Union sacrée: pendant la guerre, on a voulu grouper tous les partis autour de la défense nationale, on a donné un poste ministériel sans département à M. Jules Guesde, socialiste, un autre à M. Denys Cochin, conservateur;

b)nécessité d'enlever au président du Conseil les soucis d'un département, pour lui permettre de se consacrer à la direction générale des affaires: la présidence du Conseil sans portefeuille a appartenu à M. Viviani et à M. Poincaré

c)satisfaction à un parti dont on veut s'assurer le concours:au mois de juillet 1929; M. Aristide Briand a offert ces postes à des personnalités éminentes du parti radical qui ont refusé ce plat de lentilles sans lentilles"

Le ministre sans portefeuille n'a d'autre attribution que de participer aux délibérations du Conseil des Ministres; il n'a donc pas véritablement l'exercice du pouvoir. Il ne signe rien, ne nomme ni ne décore personne. Il n'a pas de crédits. Lorsque M. Poincaré était président sans portefeuille"il devait s'adresser à un ministre titulaire lorsqu'il avait besoin d'un crayon.

Le cabinet peut comprendre des sous-secrétaires d'Etat qui devraient logiquement s'appeler sous-ministres, Mais comme dans l'ancien régime, les ministres s'appelaient secrétaires d'Etat, on a conservé cette expression plus solemnelle et mieux sonnante. Le nombre des sous-secrétaires d'Etat est extrêmement variable; il y a des ministères, qui n'en comptent aucun, d'autres qui s'en adjoignent plusieurs. Leurs attributions sont extrêmement variables et déterminées pour chacun d'eux par un décret personnel. Ces'attricutions peuvent être nulles; ou à peu près. M. Lefèvre qui devint dans la suite Ministre de la guerre, donna avec bruit sa démission de sous-secrétaire d'Etat aux finances, déclarant qu'il lui déplaisait de jouir d'un titre et d'un traitement qui ne correspond ient à aucun travail. Les décrets qui essaient de définir les aptributions de ces personnages

I'les ministres sans portefeuille.

2°les soussecrétaires d'Etat. dégagent quelquefois un comique qui manque ordinaire ment aux documents officiels: signature de la correspondance, sans décision, ni engagement de dépenses, transmission de propositions ou décisions, etc... Ils peuvent participer aux débats parlementaires et présider les banquets.

Mais il y a aussi des sous-secrétaires d'Etat, qui sont placés à la tête de certains services et qui gèrent ce service, sous l'autorité, souvent nominale du ministère, auquel le sous-secrétariat est rattaché, comme un ministre gère un département (Enseignement technique, Beaux-Arts, et avant qu'ils fussent ministère, les P.T.T.)

L'institution des sous-secrétaires d'Etat est es senticllement parlementaire, elle sert principalement à donner au Cabinet une assise solide dans le Parlement. Comme un ministère n'a rien à craindre que de ses amis, l'idéal serait que tous les membres de la majorité fussent investis de fonctions ministérielles. Il faut se contenter de faire entrer dans le ministère les personnages influents des divers groupes de la majorité. Ces groupes étant fort nombreux, quand il n'y a plus de portefeuille de ministre, on distribue des demiportefeuilles de sous-secrétaire d'Etat. Ils "feront les couloirs "et maintiendront la cohésion de la majorité. En Angleterre, le nombre des fonctions ministérielles est fort considérable tous les personnages ayant quelque capacité sont pourvus et les ministères sont solides.

Le sous-secrétariat d'Etat peut être ainsi l'apprentissage des hommes d'Etat. Des chefs, comme Gambetta, Léon Say, M. Thiers avaient la préoccupation qui a longtemps fait défaut, après eux, de préparer l'avenir. On essaye de dégager, de la masse parlementaire, les éléments d'élite et de les préparer, dans des postes seconsecondaires, à occuper les premiers postes du gouvernement.

L'institution des sous-secrétaires d'Etat corres pond encore à la préoccupation de doter une grande administration d'un organe spécial devant la représentation nationale.

C'est ce qu'on fait pour l'organe des P.T.T. important, difficile à gérer. Ce sous-secrétariat d'Etat a d'ailleurs été transformé en ministère. C'est une administration très importante au point de vue national, d'autre part, elle est assez difficile à gérer; on lui donne un sous-secrétaire d'Etat et ce sous-secrétaire d'Etat sera l'organe de cette administration devant les Chambres.

Objets divers
auxquels correspond l'utilité des
sous-secrétariats
d'Etat:
a)élargir
l'assise parlementaire
du gouvernes
ment.

b)préparer l'avenir.

c)doter certains services d'un organe devant la repré :sentation naturelle. 307

Les commissaires. Les sous secrétaires d'Etat sont des demiministres et grâce à la souplesse de la constitution de 1875, il y a aussi des quarts de ministres: Les Commissaires dont la situation est assez indéterminée. Ce sont des personnages qui sont dans le ministère avec une fonction gouvernementale, qui ne reçoivent pas de traitement, mais seulement des frais de représentation. On a eu æinsi un commissaire au ministère des Affaires Etrangères, un commissaire à l'éducation physique et aux sports, et même un commissaire au tourisme.

Les sous-secrétaires ont la plupart des attributions et des prérogatives des ministres. I'-leur fonction quoique rémunérée, est compatible. 2° Ils ont entrée et parole dans les Chambres, 3° Ils reçoivent un traitement de 40.000 francs, alors que les ministres reçoivent 180.000 francs.

Compatibilité

Les commissaires ne reçoivent pas de traitement ce qui supprime la question de la compatibilité: ils sont remboursés de certains frais de la fonction (automobile). Mais ils ne peuvent pas entrer et parler à la Chambre, dont ils ne font pas partie; ils ne peuvent le faire que si, pour un débat déterminé, ils sont nommés par un décret spécial, commissaires du Gouvernement. Le haut commissariat est une étape vers le sous-secrétariat, qui apparaît souvent comme une étape vers le ministère.

§ 3-Nomination et révocation des ministres.

Sans que la Constitution le formule expressément c'est le Président de la République, qui nomme et qui révoque les ministres; le Président de la République doit pouvoir choisir les ministres; la prétention récemment formulée par le parti socialiste de désigner lui-même ceux de ses membres qui seraient autorisés à participer au Gouvernement est nettement inconstitutionnelle.

La nomination des ministres n'est pas dispensée du contre seing ministériel. La nomination d'un Président du Conseil, doit être contresignée par son prédécesseur. Le président du Conseil renversé prend donc, par ce contreseing, la responsabilité du choix de son successeur. Il est juridiquement censé déclarer que ce choix est bon M. Tardieu contresigne la nomination de M. Chautemps, qui, au bout de huit jours contresigne la nomination de M. Tardieu (Mars 1930). Mais après cette formalité, le président du Conseil rentre dans le rang, vote contre son successeur et manifeste par là que le choix qu'il a contresigné est mauvais. La logique souffre.

Si un Président du Conseil refusait de contresigner la nomination de son successeur, on se demande com-

voqués les ministres.

Comment sont

nonmés et ré-

sole novi.

ministres.

ment les choses se passeraient. La difficulté n'a jamais été soulevée.

Le Président du Conseil une fois nommé, contresigne la nomination des autres ministres.

Le Président de la République a le droit de Révocation des "renvoyer"les ministres.Les cas de révocation de ministres par un chef d'Etat parlementaire sont très rares. Châteaubriand a été révoqué par Louis XVIII; ministre des Affaires Etrangères, il faisait campagne contre M. de Villèle, qui était son Président du Conseil: Nil sub

> En 1844, M. Martin du Nord, Garde des Sceaux, fut révogué pour des motifs demeurés mystérieux. Au moment des évènements du 16 Mai 1877, Mac-Mahon envoya à M. Jules Simon, président du Conseil, une lettre publique. dans laquelle il lui reprochait de n'avoir pas suffisamment défendu dans la discussion de la loi sur la presse et de la loi municipale, les intérêts de l'ordre public. On ne pouvait plus clairement demander une démission, qui fut en effet envoyée.

Pratiquement, les ministres ne sont pas révoqués. Le fin normale de leurs fonctions, c'est la démission. Ils sont obligés de la donner, s'ils sont mis en mi norité, devant les Chambres. S'ils n'observaient pas cette obligation. on pourrait imaginer comme sanction, la révocation par le chef d'Etat. C'est théorique.

# § 4. Hiérarchie des ministres.

Chacun des ministres mériterait une étude particulière.

En principe, sauf la pééminence du Président du Conseil, les ministres sont égaux. Toutefois, l'usage veut qu'on attribue une certaine priorité au ministrede la Justice à qui est attribuée la vice-présidence du Conseil. Le Garde des Sceaux est président du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits.

Il y a cependant une certaine hiérarchie des valeurs des porteseuilles. Celui des Affaires Etrangèrex constitue un prestige et un attrait exceptionnel. Mais il y a aussi"les leviers de commande". Ce sont les ministères qui ont une importance politique et électorale. D'abord l'Intérieur, par lequel on tient les Préfés, l'Instruction publique, la guerre, l'agriculture, à cause des subventions et des décorations. Un parti qui accepte le Commerce, les Colonies, l'Hygiène, le Travail recoure à l'influence électorale.

# § 5-Recrutement des Ministres.

Les ministres peuvent être pris et sont pris

Le recrutement des ministres. normalement dans le Parlement. C'est une règle fondamentale du régime parlementaire, qu'ils cumulent leur mandat électif avec leurs fonctions ministérielles et qu'ils participent aux délibérations des assemblées.

Il y a eu des exceptions à cette règle. La plus importante est celle qui concerne M. Hanotaux, directeur des Consulats, qui fut ministre des Affaires Etrangères, dans les Cabinets Charles Dupuy, Ribot, et Méline, Abel Flourens et Alfred Picard, tous deux présidents de section au Conseil d'Etat, furent, le premier, ministre des Affaires Etrangères dans le Cabinet Goblet, le second, ministre de la marine dans le premier Cabinet Clémenceau, Claveille, directeur des chemins de fer de l'Etat, fut ministre des Travaux Publics dans le second Cabinet Clémenceau; Ogier, directeur au ministère de l'Intérieur, fut ministre des régions libérées dans le Cabinet Millerand, Ricard y fut ministre de l'agriculture, etc...

Mais ce sont là des exceptions. Normalement les ministres sont des hommes politiques. A ce système on oppose celui des techniciens. Comment, dit-on, un avocat peut-il successivement occuper avec compétence les ministères des travaux publics, de la Guerre, du Commerce.

En réalité, il s'agit de définir ce qu'est la fonction du ministre Le ministre est à la tête des administrations, le représentant du Parlement, et l'organe de la volonté nationale. Il n'est pas un technicien et n'a pas besoin d'être un technicien. Il a besoin d'être un homme d'Etat, capable de se faire obéir et d'imprimer à l'administration des directives générales. Les qualités du chef sont différentes de celles qu'on peut exiger du sergent ou du simple soldat. Un grand général peut être mauvais tireur ou médiocre cavalier...

Pour être chef,il faut avoir des qualités de chef, et ce qu'on peut exiger d'un ministre, c'est qu'il soit un véritable homme d'Etat.

Nous restons fidèles à ce qu'on a appelé"le Gouvernement par amateurs" (V. Joseph Barthélemy, le Problème de la compétence dans la démocratie)

§ 5- Les ministres forment un Conseil. (organe de coordination).

C'est là une caractéristique du régnis parlementaire. Dans la République Américaine, l'unité du Gouver nement est assurée par l'action personnelle du Président des Etats-Unis; les ministres s'occupent chacun de la gestion de leur département et ils n'ont pas à délibérer entre eux. Le Président Wilson a révoqué le se crétaire d'Etat Lansing pour le motif que celui-ci avait créé des délibérations des ministres hors la pré-

sence du Président dez Etats-Unis et ainsi tenté de déplacer le centre du pouvoir

Le chef de l'Etat parlementaire ne possède pas 1 autorité nécessaire pour assurer à lui seul l'unitéhouvernementale Il connaît plusieurs organes de coordination: I°-Le chef de l'Etat, 2°-Le président du Conseil. 3°-Le Conseil des ministres lui-même. C'est l'organe suprême du gouvernement parlementaire.

La Constitution parle du Conseil des ministres. Elle le charge de l'intérim de la présidence de la République(C.c. 25 fév . 1875 art?7). Elle décide que les conseillers d'Etats sont nommés en Conseil des ministres (art.4). Le décret qui constitue le Sénat en Cour de Justice pour juger les attentats à la Sûreté de 1'Etat doit être pris en Conseil(C.I6 Juil. 1899 art. 32. C'est tout ce qu'elle en dit, se bornant à confirmer par là, les règles traditionnelles du régime parlementaire.

Qui fait partie du Conseil des ministres?Evidemment, les ministres à portefeuille. Né cessairement les ministres sans portefeuille, puisqu'ils n'ont pas d'autre titre que cette participation aux délibérations ministérielles. Les sous-secrétaires d'Etat, ont été parfois admis au Conseil; actuellement, ils n'y sont pas admis.

Le Président de la République assiste au Conseil comme le préfet assiste aux délibérations du Conseil gé néral, sans en faire partie. Il n'y vote pas.

Le Conseil des ministres est une autorité qui re du Conseil. tient deux catégories de séances. A celles qui sont tenues en présence du Président de la République est réservée l'expression du Conseil des ministres La délibération en dehors de la présence du chef de l'Etat est appelée Conseil de Cabinet.Les ministres de l'an cien régime, en attendant le lever du roi, se réunissaient dans une pièce ou cabinet attenant à sa chambre, d'où l'expression de cabinet, pour désigner l'ensemble des ministres, et de Conseil de cabinet, pour indiquer oue le chef de l'Etat est absent.

En Angleterre, il n'y a que des Conseils de cabinet. En France, Louis-Philippe prétendit empêcher les ministres de se réunir sans lui. Mais Casimir Périer a tenu bon.

Il n'y a pas de règlement.

Les délibérations du Conseil des Ministres sont secrètes; il n'est pas tenu de registre des délibérations; il n'y a pas de procès-verbal. Cette règle date en France du ministère de Casimir Périer, au lendemainde la révolution de Juillet. C'est un principe, qui est d'ailleurs traditionnel en Angleterre. On ne veut pas que l'avis d'un ministre émis dans les délibérations

(Ht1]ité du conseil des ministres.

I'La Constitution et le conseil des ministres.

2°Composi tion du conseil des ministres.

3ºProcédu-

gouvernementales puisse plus tard être invoqué contre lui. Dans l'ancienne Angleterre, la révélation du secret pouvait coûter la vie aux autres ministres.

La règle du secret du Conseil est entendue très largement par la coutume. Commettrait une sorte d'in correction, le ministre qui prendrait des notes au cours d'une délibération; la règle fut rappelée au général Weygand, lorsqu'il accompagna le Maréchal Foch à un Conseil, où devaient être examinées les conditions de la sécurité française.

Commettrait aussi une sorte d'incorrection, le ministre qui dévoilerait ce qui s'est dit dans un Conseil, M. Herriot déclara un jour: "S'il le faut, je violerai un jour la règle républicaine du secret du Conseil". Interpellé le 21 Janvier 1929 sur la nomination du général Neygand à la tête de l'armée, le Ministre de la guerre, Maginot, déclara à M. Painlevé"On ne peut pas dire ce qui a été fait au Conseil des Ministres. Mais si vous m'y obligez, je serai amené à préciser que mon opinion a été différente de la vôtre sur la question de l'organisation du haut commandement"

Cette règle du secret ne va pas sans inconvénient.Le gouvernement délibère. Mais il ne délibère que pour lui. Il ignore le passé, il ne prépare pas l'avenir.Personne, en dehors de l'équipe ministérielle, ne connaît les raisons de ses décisions. Au Ministère qui viendra demain, aucune référence, aucun renseignement ne sera donné. Il se débrouillera à son tour. Il s'avance ra dans la nuit.

Le Président de la République assiste aux délibé rations des ministres, mais, à la différence de Louis XVIII et de Charles X.il s'abstient de les présider. C'est le président du Conseil qui est chargé de présider; c'est lui qui dirige les débats, qui donne la parole pose les questions, les met aux voix, recueille les suffrages. Le Président de la République ne participe pas aux votes; il arrive assez fréquemment que le Conseil des ministres émet un vote; par exemple, pour nommer un haut fonctionnaire, un vice-président du Conseil d'Etat, un ambassadeur; le Président de la République ne vote pas. Par conséquent, il ne fait pas partie du Conseil et ne le préside pas.

I'Le Conseil des ministres est une véritable autorité. Il prend des décisions. Il est très différent par conséquent, des réunions des ministres dans le gouvernement présidentiel. Il arrive que le Président des Etats-Unis réunit ses ministres, pour s'entretenir avec eux. Maix il tire de ces conversations telle conclusion qu'il lui plaît. Un jour que tous ses ministres sans exception s'étaient prononcés contre lui, le Président conclut:

4ºPrésidence des délibérations du Conseil des ministres.

5°Role du Conseil des ministres.

"Sept non, un oui.Les oui l'emportent"Le Conseil des ministres décide. Il a un rôle juridique. Il fait l'intérim de la présidence. Toutes ses décisions se traduisent par un décret du chef de l'Etat contresigné par un ministre; mais c'est le Conseil qui a pris la décision. Ainsi sont parfois nommés de hauts-commissaires.

2°Mais le Conseil des ministres a surtout un rôle politique.Il coordonne (ou devrait coordonner) l'action des ministres.

# § 6-La responsabilité des ministres.

Les trois catégories de responsabilité Les ministres sont astreints à trois catégories de responsabilité, qui se différencient chacune par leur sanction:

I-Responsabilité politique; obligation de gouverner, d'accord avec la majorité du Parlement. Sanction: Obligation de démissionner (V. le titre suivant, régime parlementaire).

2-Responsabilité pénale: Obligation de ne pas violer les lois pénales. Sanction: obligation de subir une atteinte dans sa personne ou dans ses biens (v.infra à Justice politique).

3-Responsabilité civile: Obligation de ne pas causer un dommage à l'Etat ou à autrui. Sanotion: obligation de réparer le dommage.

Le principe de la responsabilité civile est formulé rituellement par toutes les lois de finances.qui obligent tout ministre dépassant des crédits à rembourser l'Etat sur son patrimôine propre. Il y a eu quelques tentatives plus ou moins vagues de mise en ceuvre de cette responsabilité:a) La salle à manger de M.de Peyronnet Garde des Sceaux, M. de Peyronnet fit construire, sans crédit, une magnifique salle à manger, qui est toujours d'ailleurs au ministère de la justice.La procédure pour le contraindre à rembourser n'eut pas de suite.b) La reconstruction du pavillon de Marsan. M. Caillaux, ministre des travaux publics, avait demandé pour la reconstruction de ce bâtiment, deux millions et demi.Il en dépense onze.La résolution de la Chambre du 22 janvier I88I invite le gouvernement à poursuivre le remboursement. On ne trouva pas la juridiction

# § 8 - L'homogénéité ministérielle.

C'est le Tribunal civil de première instance.

L'idéal classique des théoriciens du régime parlementaire, c'est que le ministère doit être homogène, Ce mot signifie que tous ses membres doivent appartenir au même parti politique. C'est une règle, qui vient du parlementarisme historique à l'anglaise avec deux

compétente. Mais il y a une juridiction de droit commun

La responsabilité civile. partis.

Les physionomies variées des ministères. Lorsque les circonstances empêchent la réalisation de cet idéal, on va vers des ministères non homogè nes, de physionomies très variées: I°-Ministères de concentration: les fractions voisines du centre, cependant séparées par la ligne médiane idéale, qui sépare la droite de la gauche se réunissent pour soutenir un ministère; chaque fraction, fait donc un pas vers le centre; les radicaux marchent vers la droite, les modérés marchent vers la gauche et tous s'entendent pour exclure les extrêmes.

2-Ministères d'union sacrée. Dans un grand péril national, tous les partis, de l'extrême droite à l'extrême-gauche, collaborent dans l'intérêt supérieur de la nation.

3-Ministères de cartel-Ils s'appuient sur les éléments conjugués de gauche, radicaux et socialistes ou bien les socialistes se bornent à apporter leurs voix; c'est la politique de soutien; ou bien ils acceptent les responsabilités du gouvernement: c'est la politique de participation.

4-Ministères de bloc national-Ce sont des ministères, qui acceptent le comcours des éléments de
droite, à l'exclusion toutefois de ceux qui n'acceptent
pas la République. Le ministère de bloc national peut
être avec concours radical (Poincaré) ou sans concours
radical (Tardieu).

5-Ministères d'affaires-Ce sont des ministères composés d'hommes de tous les partis, qui mettent provisoirement de côté les questions qui les divisent pour collaborer à une oeuvre d'intérêt national: apaisement du pays (Ministère Waldeck-Rousseau après l'affaire Dreyfus), rétablissement de la situation financière (Poincaré). Le ministère d'affaires se conçoit aussi d'une façon très provisoire, lorsque l'état des partis ne permet aucune combinaison à base politique. On charge alors des personnes, qui peuvent être étrangères au Parlement, d'expédier les affaires courantes. L'Allemagne connaît les ministères de têtes, composés des plus importantes personnalités de tous les partis et qui s'attellent à une tâche nationale. M. Tardieu a fait, ence sens une tentative stérile.

Il faut remarquer que dans tous ces ministères d'origine hétérogène, on cherche à réaliser l'homogénéité c'est-à-dire l'unité d'action et d'intentions, sur un ensemple de points déterminés. Un minimum d'homogénéité, même arbitrairement définie dans son domaine, est indispensable. Le ministère hétérogène s'effondre, lorsque les problèmes, que l'on a décidé d'ajourner, s'imposent avec une force irrésistible.

§ 9 - Le Président du Conseil.

Constitutionnalité de la présidence du Conseil. Il y a un Président du Conseil; on ne peut laisser la direction des affaires gouvernementales à un Collège. Le Chef de l'Etat n'a pas l'autorité suffisante pour assurer l'unité d'action de ce Collège, aussi le Conseil des ministres a-t-il un chef, qui est le Président du Conseil. Ici la constitution est absolument muette; dans tous nos textes constitutionnels, on ne rencontre pas une seule fois cette expression "Président du Conseil" On en a profité pour dire que l'Institution du Président du Conseil est inconstitutionnelle, et tous les partis à leur tour ont soutenu cette thèse inadmissible

M.Poincaré lui-même, dans la Revue des Deux-Mondes (15 octobre 1920)s'est fait l'écho de cette fantaisie de juriste, mais lorsqu'il était président du Conseil, il en remplissait toutes les fonctions, notamment en recevant l'ambassadeur d'Allemagne, hors la présence du ministre des affaires étrangères, M.Briand. C'était alors à la presse d'extrême gauche à proclamer l'inconstitutionnalité de l'institution.

Cette thèse est insoutenable: I'-Nous savons qu'il y a un Conseil des ministres. Or, pas de Conseil sans président. 2º La constitution de 1875 se borne à consacrer la coutume parlementaire, née en Angleterre et développée en France de 1814 à 1848. Or, le rouage capital du régime parlementaire, c'est précisément le Président du Conseil, appelé en Angleterre "Premier ministre", 3°C'es tout naturellement et sans la moindre objection ni la plus légère observation que le premier cabinet, constitué au moment de la première application des lois constitutionnelles out un président dans la personne sévère et austère de M.Dufaure, 4° L'existence du président du Conseil est la conséquence de l'irresponsabilité du chef de l'Etat"Du jour où a été admise l'irresponsabilité du Président de la République, la présidence du conseil, distincte et responsable, s'imposait comme dans tous les pays de régime parlementaire" (Poincaré ibid. Ier Octobre I921.

Si le Président de la République n'est que Chef de l'Etat, il faut un Président du Conseil, qui soit chef du gouvernement. En dehors, il n'y a que désordre et anarchie.

Rédigée par des praticiens, la constitution de 1875 ne parle pas du président du Conseil, se borne à le supposer. A plus forte raison ne nous fournit-elle aucune lumière sur le rôle de ce personnage. Au contraire, les constitutions européennes d'après-guerre ont été rédigées avec le concours de théoriciens, ou même, comme en Allemagne, et en Autriche, de professeurs (Preusz, Kelsen). Aussi

Rôle du Président du Conseil. la Constitution prussienne donne-t-elle une définition intéressante du Président du Conseil, "Le Président du Conseil, dit l'article 46, donne l'orientation générale de la politique et en porte la responsabilité devant la Diète". Nous pouvons adopter, sans modification notable, cette définition. C'est le Président du Conseil, qui est chargé de diriger les délibérations des ministres, c'est lui qui représente la politique générale du gouvernement devant les Chambres et qui doit répondre aux interpollations les plus importantes. C'est lui qui parle au nom du gouvernement devant le pays; en un mot, il est le chef du gouvernement.

Le Président du Conseil est le chef des ministres.

Le devoir assentiel du Président du Conseil est d'essurer la coordination entre l'activité des divers départements ministériels. Il doit être le chef des ministres, Le 22 Novembre 1924, M. Herriot disait: "M. Raynaldi.mon ministre..."Ce rôle de direction n'a pas été toujours complètement rempli Au moment de l'incident Schnoebelé, c'est M. Goblet, ministre d' l'Intérieur, mais Président du Conseil, qui prend lui-même en mains la direction des négociations, et M. Flourens, ministre des affaires étrangères, passe an second plan. Et c'est fort bien. Mais, à l'inverse, M. Combes se désintéresse de la politique étrangère. Or. M. Deleassé poursuivait depuis plusieurs années une politique personnelle, bonne en elle-même, mais qui devalt s'appuyer sur une encaisse suffisante de politique întérieure, militaire, cavale; o'était l'isolement de l'Allemagne.Le réveil fut dur, M. Rouvier, qui succéda à M. Combes, dut renvoyer M. Delcassé sur l'ordre de Guillaume II. Il est classique de dire que le Président du Conseil est primus inter pares. Les collègues de M. Clémenceau ou de M. Poincaré ne se sont jamais considérés comme leurs pairs Le président du Conseil est et doit être un chef.

ment un homme d'Etat avec toutes les qualités qui s'attachent à cette expression. Il est aussi autre chose que
le chef des Ministres. Il est le chef de la majorité per
lementaire. Les auteurs anglais définissent d'une façon
très nette ses fonctions sur ce domaine; c'est lui qui
triomphe avec sa majorité aux élections, c'est lui qui
tient sa majorité en haleine, c'est lui qui en assure
la coordination permanente, qui prépare le succès de
cette majorité aux élections prochaines. Voilà quelle
est la théorie anglaise. En France, on a vu des présidents
du Conseil, qui n'aimaient pas leur majorité et n'en pré
paraient pas le succès. Cette situation est anormale
et contraire à l'ordre.

Bicéphalisme gouvernemental.

Le leading de

de la majorité

politique qui le soutient et

la majorité. Le Président

du Conseil

qu'il doit

soutenir.

est chef

La république parlementaire est donc un gouvernement à deux têtes: chef de l'Etat, chef du Gouvernement L'harmonie est nécessaire entre sux. Le conflit est fréquent: Il y a eu conflit entre Thiers et Dufaure, entre Mac-Mahon et Jules Simon, entre Casimir Périer et Charles Dupuy. Cambetta notifia à Jules Grévy l'interdiction de communiquer directement avec les ministres. Waldeck-Rousseau fut le chef sous Loubet, Clémenceau fut le chef sous Fallières. Il y eut conflit entre Poincaré et Clémenceau, au moment du traité de Versailles, entre Millerand et Briand au moment des négociations de Cannes.

### Titre V

### RAPPORTS ENTRE LE PARLENENT

### ET LE GOUVERNEMENT

### LE REGIME PARLEMENTAIRE

La République française est parlementaire. Elle a été longtemps seule à présenter cette caractéristique La République américaine est présidentielle.

Le parlementarisme se définit techniquement par ce fait que le Parlement ne se borne pas à un rôle législatif, mais encore contrôle le Gouvernement.

Dans le fond des choses, le parlementarisme a pour objet de faire sentir l'action du peuple, par l'in-termédiaire de ses élus, dans toutes les branches de la vie nationale. C'est pour ce motif qu'on l'a quelque-fois appelé un gouvernement d'opinion.

Le peuple lui-même se manifeste par des partis. Le parlementarisme est le gouvernement des partis.Les Chambres sont les arènes où les partis se disputent le pouvoir.

Comme toutes choses humaines, cette primauté politique du Parlement ne va pas sans inconvénients. Elle suppose évidemment un certain degré d'éducation dans le pays. Il est remarquable que la guerre a renversé le régime parlementaire dans un certain nombre de pays, et l'a respecté dans d'autres. Ce n'est pas l'effet du hasard. La guerre a respecté le régime parlementaire dans les pays de civilisation industrielle (Angleterre, France, Allemagne...) et l'a renversé dans les pays de civilisation agricole (Russie, Hongrie, Italie, Yougoslavie, Espagne...) Il faut donc au régime parlementaire un certain milieu.

Le régime parlementaire n'est pas l'absorption, ni la subordination complète du Gouvernement par le Parlement:ce serait le régime conventionnel.

Le régime parlementaire, suppose que le Gouvernement et le Parlement cont des pouvoirs séparés, mais non isolés et collaborant. Par conséquent la technique constitutionnelle doit organiser une action du Parlement sur le Gouvernement, mais aussi une action du Gouvernement sur le Parlement. Section I-Le Couvernement a action sur le Parlement.

Cette action se traduit, est organisée par un ensemble très complexe de dispositions.

§ I-Les ministres peuvent être et sont normalement pris dans les Chambres.

Cette règle a singulièrement changé de physionomie avec le temps. Les hommes de la Révolution croyaient qu'en permettant à l'exécutif de prendre les ministres dans le sein du Parlement, ils lui donnaient un moyen de de pression sur les Chambres par l'appât des portefeuil les. Avec l'évolution de la démocratie, il faut bien reconnaître que cette conception ne correspond plus aufourd'hui à aucune réalité.

Commo on l'a vu plus haut, dans le régime parlementaire français, les ministres sont normalement, mais pas nécessairement pris dans les Chambres. Au contraire, en Angleterre, tous les ministres sont nécessairement membres du Parlement: le cabinet y est une commission

du Parlement pour le Gouvernement"

Cette règle est vivement combattue par les adver saires du parlementarisme. En effet, les membres des Chambres luttent contre un ministère avec l'espoir de prendre sa place"Ots-toi de là que je m'y mette". Si les ministres étaient pris hors du Parlement, les luttes parlementaires seraient meins âpres et les gouver-

nements plus stables.

La règle doit être entendue dans un sons la plus large: le parlementaire, en devenant ministre, reste parlementaire et n'a meme pas besoin de se représenter devant ses électeurs. Le parlementaire ministre conserve donc toutes ses prérogatives de membre de sa Chambre En fait, son droit d'initiature et son droit de parler en son nom sont paralysés. Mais il conserve l'inviolabilité, l'irresponsabilité et le droit de voter. Les parlementaires ministres, votent même sur la confiance à donner au ministère

\$2-Les ministres ont leur entrée dans les Chambres.

Le ministre député entre au Sénat; le ministre sénateur entre à la Chambre Le ministre, ni député, ni sénateur entre dans les deux.

En Angleterre, un miristre ne peut entrer que dans la Chambre dont il fait partie. C'est même la raison d'étre principale des sous-secrétaires d'Etat; si le ministre est lord, il faut pour que le département soit représenté, un sous-secrétaire d'Etat commoner.

Le gouvernement travailliste a eu des difficultés pour avoir un organe devant la Chambre des Lords. Il a fallu que des travaillistes acceptassent de devenir Lords héréditaires, de changer de nom, de prendre un titre de noblesse, etc.

- Aux Etats-Unis, les ministres ne sont pas pris dans le Congrès et ils ne peuvent pas y entrer. S'ils veulent assister aux débats, c'est comme le public, dens une galerie, hors l'enceinte parlementaire proprement dite.

§ 3-Les ministres ont droit de parler dans les Chambres.

Il ne suffit pas de présenter ce droit comme une faculté secondaire pour le Gouvernement : elle est capi-

Les ministres ont en effet la direction des débats parlementaires; non point cette direction purement matérielle, qui consiste à maintenir l'ordre et à faire observer le tour de parole; c'est là le rôle du président de l'Assemblée.Les ministres ont une mission plus importante: c'est à eux d'inviter la Chambre & aborder une question, et à lui indiquer la solution à adopter.

Cette mission est tellement essentielle qu'il n'y a pas de début, tant qu'il n'y a pas de ministre au banc du gouvernement, et que pendant les crises ministérielles, les Chambres s'abstienment de sièger, le travail législatif étant suspendu.

A cette mission essentielle correspond un privilège qui est inscrit dans la constitution elle-même. Ils doivent être entendus, quand ils le demandent". (L. const. I6 Juil. 1875, art. 6). Ils n'ont donc pas besoin de se faire inscrire à l'avance, et ils ont la parole, quand ils le réclament, passant avant les orateurs inscrits, (Règt. Sénat, art. 36; Règt. Chambre art. 43) Cette prérogative est entendue de facon raisonnable. Un ministre me peut interrompre un orateur pour parler à sa place; mais il peut parler en tout temps, même si un scrutin est ouvert.

Les ministres ne sont pas soumis à la discipline parlementai - ne parlementaire. Ils ne sont pas astreints au tour de parole.Les règles qui limitent la durée des discours ne les concernent pas. Ils ont la parole quand ils la de an dent, dono ils peuvent la garder (C'est l'opinion que M. Joseph Barthélemy a soutenue à la Chambre contre M. Bracke). Si un ministre manquait de tact dans ses paroles, le président pourrait exprimer un regret peut être un blâme, mais il ne pourrait appliquer aucune sanction disciplinaire, pas même le rappel à l'ordre.

Direction des débats

Privilège ministériel.

La discipli re et les ministres.

§ 4-Les ministres peuvent se faire assister de commissaires.

Les commissaires du gouvernement Des personnelités quelconques peuvent être désignées à raison de leur compétence, par le Gouvernement, pour participer à la discussion d'une loi ou d'une interpellation. Un grand juriste (professeur, magistrat, membre du barreau) pourrait être désigné pour participer à un débat.

Cette institution a eu son plein sous la Restauration; on a vu des commissaires du Gouvernement, chargés de supporter seuls le poids d'un importent débat po
litique: (Cuvier, Conseiller d'Etat, soutient une loi sur
la presse; Martignac, directeur général de l'enregistrement, présente la loi sur le milliard des émigrés). Il ar
rivait même qu'un membre de la Chambre fut désigné comme commissaire du Gouvernement.

Aujourd'hui, la désignation des commissaires est d'une très grande fréquence. Mais l'institution a perdu

de son importance.

En fait, ce sont les hauts-fonctionnaires des ministères, qui sont désignés le plus souvent. Ils parlent rarement. Ils sont les souffleurs du ministre; ils l'en tourent, lui donnent des renseignements, lui inspirent des réponses.

Ils obtienment la parole, quand ils la réclament.

Ils doivent être désignés par un décret spécial
pour un débat déterminé. Théoriquement, ce décret est lu
à la Chambre. En fait, ils sont "mis dans la bouche du
président". Ils sont insérés au compte-rendu sténographique comme si le Président les avait lus.

§5-Le Président de la République a l'initiative des lois qu'il partage avec les membres des Chambres.

(V. infra)

§6-Le Président de la République a un vote mitigé sur les lois votées par les Chambres.

(V. infra)

§7-Il convoque les sessions extraordinaires prononce la clôture de la session ordinaire et peut suspendre la session ordinaire.

(V. supra)

§8-Le Président de la République peut sur l'avis

Le droit de

dissolution.

conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés.Le

Sénat ne peut être dissous.

La dissolution est un élément important de l'équilibre entre le Parlement et le Gouvernement:comme le Parlement peut révoquer le Gouvernement, le Gouvernement peut révoquer le Parlement.

Si le Gouvernement pense qu'il a raison et que le Parlement a tort, il faut trancher le litige par les électeurs.

Telle est la théorie de l'article 5 de la L.const.du 25 fév 1875.

Elle est à peu près appliquée en Angleterre.Le député, qui essaie de renverser un gouvernement, sait qu'il est exposé à être renvoyé devant ses électeurs.

Sous la Monarchie de Juillet, les dissolutions étaient fréquentes. Mais I-comme il n'y avait pour tout le pays que 300.000 électeurs, les élections étaient peu coûteuses. 2-le mandat étant gratuit, on s'y attachait moins.

La constitution de I875 a mis, à l'exercice du droit de dissolution, des conditions qui ont été aggra-vées dans la suite.

Le Gouvernement ne peut dissoudre la Chambre qu'avec l'autorisation du Sénat ("sur l'avis conforme" dit la Constitution) or la dissolution n'est possible que si elle intervient par une sorte de surprise. Prévenus à temps, par le dépôt de la demande d'autorisation, les députés feront pression auprès du Sénat. Les Sénateurs hésiteront avant d'imposer à leurs collègues les fatigues, les risques et les frais d'une nouvelle compagne. N'oublions pas d'ailleurs que les députés sont membres influents du Collège électoral sénatorial.

M. Alexandre Millerand demande la possibilité pour le Président de la République, de se passer de l'autorisation du Sénat pour dissoudre. (Revue de Peris 1930). Cette réforme n'a que peu de chances d'aboutir, ayant l'apparence d'un retour au pouvoir personnel.

A ce grave obstacle, la pratique en a ajouté un nouveau. Le droit de dissolution a servi à Mac-Mahon dans une pensée conservatrice. Il en est resté indélébilement entaché (V. supra).

Toutefois, au mois de Février 1931, le parti socialiste a mené une vive campagne pour la dissolution.

#### Section II

Le Parlement a action sur le Gouvernement.

I-Le Parlement est chargé de contrôler le Gouvernement et il peut renverser les ministères.

« Les Cours de Droit » 3, Place de la Sorbonne, 3 Répétitions Ecrites et Orales

2°Quand le Président de la République commet le crime de haute trahison, quand les ministres commettent un crime dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent être mis en accusation par la Chambre et jugés par le Sénat(V.infra, la justice politique).

L'essentiel du régime parlementaire est la surveillance du Gouvernement par les assemblées élues.

§ I-Les instruments du contrôle parlementaire.

A-L'enquête.

L'enquête est l'examen soit d'un acte déterminé, soit de l'ensemble d'une politique par une commission d'une Chambre. Cette commission présente un rapport sur lequel la Chambre prend une décision.

La commission d'enquête peut recueillir tous renseignements et entendre tous témoignages utiles.

Une loi du 23 Mars 1914, permet à la Chambre, lorsqu'elle forme une commission d'enquête, de lui conférer par une décision spéciale, des pouvoirs exceptionnels, que l'on appelle couramment at improprement les pouvoirs judiciaires. En réalité, la commission d'enquête n'a pas les pouvoirs d'un juge d'instruction; elle ne peut pas opérer des saisies ou des perquisitions; elle ne peut pas délivrer des mandats d'amener ou de dépôt. Ces pouvoirs concernent exclusivement les témoignages.

La décision spéciale de la loi du 23 Mars 1914 entraîne, pour les témoins, des obligations spéciales.

I'Le témoin convoqué est obligé: I'-de comparaître, 2°-de prêter serment. La sanction de cette obligation est double: I°-dénoncé au Garde des Sceaux par la commission, le témoin pout être condamné par le tribunal correctionnel à une amende de I.000 francs. 2° sur réquisition de la commission, le Procureur de la République peut délivrer l'ordre que le témoin récalcitrant soit amené devant la commission par la force publique. 2°-Le témoin ayant prêté serment de dire la vérité, et qui l'altère, pout être puni par le tribunal com rectionnel, des peines du faux témoignage (2 à 5 ans de prison, 50 à 2.000 francs d'amende, art. 363 C.P.). En règle générale, le faux témoignage devant les juridictions d'instruction, n'est pas puni; la loi a voulu fais: ser aux faux témoins, la possibilité de se rétracter sans crainte. On applique donc, pour les commissions d'enquête, la législation du témoignage devant les juridictions de jugement.

Ce serait une prétention intolérable pour une commission d'enquête d'assigner devant elle en témoignage, soit un homme qui est menacé par elle d'une proposition de mise en accusation, soit des prévenus devant les tribunaux ordinaires. C'est un droit pour

Loi du 23 mars 1914. l'inculpé de faire défaut et d'altérer la vérité dans l'intérêt de sa défense (Trib. correct. Seine I6 mars 1931

L'enquête parlementaire est à employer rarement Elle est un instrument de turbulence, de scandale et de désordre. Elle est souvent stérile (la commission chargée d'enquêter sur la gestion de M.Pelleten, ministre de la marine, no s'est jamais réuniel.

La commission de 1924 sur l'origine des fonds électoraux n'a pas abouti. Maurice Barrès a intitulé ses impressions sur l'enquête sur l'affaire Rochette:" Dans le cloaque". La commission de 1930, sur la collusion de la politique et de la finance, a jeté un grand trouble dans le pays.

La question et l'interpellation sont des procédures par lesquelles un parlementaire met le gouvernement ou un ministre en demeure de s'expliquer sur un acte de sa compétence. La nature des deux procédures est la même; elles diffèrent seulement quant à leur importance, à leur procédure, à leur sanction.

La question porte théoriquement sur un détail administratif, dont le caractère secondaire ne justifierait pas une interpellation. La question est orale ou écrite.

La question orale est portée à la Tribune. D'après le règlement actuel, à la fin de chacune des deux séances du mardi et du jeudi, il peut être posé aux ministres deux questions, dont le développement ne peut pas durer plus d'un quart d'heure de la part du député qui questionne. Nous ne sommes pas encore arrivés au système excellent de la Chambre des Communes anglaise. où au commencement de la séance, de trois heures à trois heures quarante-cinq, les membres de la Chambre des communes peuvent poser des questions; mais ce sontde véritables questions, dont le seul et immédiat objet est d'obtenir une réponse. En France. on interroge afin de placer un discours, et suivant le terme du règlement de"développer" la question. Aux Communes, dans les trois quarts d'heure réservés peuvent se placer une douzaine de questions, et leurs réponses.

La question est une pièce à deux personnages seulement, le député qui questionne, le ministre qui répond, les autres membres du Parlement ne peuvent pas interve-

La question n'est pas"close"; il n'y a pas de vote de la Chambre après la question, mais simplement la déclaration du Président que"l'incident est clos"

L'interpellation est beaucoup plus importante dans son ampleur, dans son développement, dans le débat auquel elle donne lieu, dans sa conclusion.

> I-le député qui interpelle à une heure pour développer son interpellation.

B-La question.

C-L'interpellation.

2-L'interpellation ouvre un débat général, auquel peuvent participer tous les membres de la Chambre.

3-L'interpellation est close par le vote d'une motion. Cette motion prend le nom technique "d'ordre du jour". Il y a là une assez curieuse déformation du sens sens originaire des mots. L'ordre du jour, c'est la liste des questions que la Chambre doit aborder dans une séance, et alors la motion, qui clôt l'interpellation, est ainsi conçue: "La Chambre passe à l'ordre du jour". La Chambre ayant terminé l'examen de l'interpellation, consulte son ordre du jour et décide d'aborder la matière qui y est inscrite après l'interpellation. De la rédaction de cette motion a résulté cette appellation inexacte "d'ordre du jour".

La motion d'ordre du jour a des aspects différents.

Par l'ordre du jour pur et simple, la Chambre déclare simplement: La Chambre passe à l'ordre du jour". Elle n'exprime pas d'opinion. Ne rien dire, c'est souvent encore une opinion, si on a critiqué un gouvernement, l'or dre du jour pur et simple semble dire; on ne vous inflige pas un blâme pour cette fois-ci, mais enfin on ne vous approuve pas non plus. Aussi la plupart des gouvernements ont assez de fierté pour ne pas accepter l'ordre du jour pur et simple; celui qui s'y résigne est bien près de sa fin.

2°11 y a aussi des ordres du jour motivés, a) l'ordre du jour de confiance ("La Chambre confiante dans le
gouvernement pour assurer une politique nettement républicaine et laïque passe à l'ordre du jour).b) Les ordres
du jour de méfiance (La Chambre n'ayant pas confiance
dans ce gouvernement pour assurer une politique nettement républicaine et laïque passe à l'ordre du jour).

La motion de l'ordre du jour est donc un moyen très net de dire au gouvernement qu'il a ou n'a pas la confiance de l'assemblée.

Il est d'ailleurs rare que l'on arrive directement au vote de l'ordre du jour; on vote en général
sur la priorité. Un député qui a déposé par exemple un
ordre du jour de méfiance, demande la priorité pour
son ordre du jour. Alors le gouvernement pose la question de confiance contre la priorité. Toute la lutte, avec
le scrutin personnel, est concentrée sur le vote au
sujet de la priorité. Si la priorité est votée, le gouvernement tombe. Si elle est repoussée, l'ordre du
jour de confiance est voté, à mains levées, au milieu de
l'indifférence générale.

La motion d'ordre du jour est un moyen direct de faire connaître au gouvernement qu'il n'a pas la confiance et qu'il n'a qu'à se retirer. Seulement, il y a une autre manière de renverser le gouvernement, c'est

Les différents aspects de l'ordre du jour.

La question de confiance ou de cabinet. D-Les ques-

écrites.

tions

de voter une mesure qu'il combat ou bien de repousser une mesure qu'il soutient. Mais comment le Parlement est-il prévenu que la question est assez grave pour mettre en jeu l'existence du gouvernement? Par la "question de confiance" ou "de cabinet". Le Gouvernement fait connaître à la Chambre que la mesure qui va être mise auxvoix est une mesure essentielle pour ou contre la vie du gouvernement et que dans ces conditions le gouvernement se retirera ou se maintiendra suivant le vote de la Chambre.

Les questions écrites ont été créées en 1909 sur

la proposition de M.de Pressensé.

Dans l'esprit de ce député, le domaine propre des questions écrites devait être la politique étrangère. Il estimait tout à fait insuffisant le contrôle parlementaire sur ce domaine. Mais il redoutait aussi que le ministre hésitât à improviser une réponse, et que, s'il surmontait ses hésitations, il commît des imprudences.

De là, l'idée de la procédure écrite de la question. L'innovation parut assez grave pour que le gouvernement consultât l'ambassadeur de Londres sur les

moeurs parlementaires anglaises.

La procédure (adoptée par le Sénat peu après la Chambre) est des plus simples. Le parlementaire remet sa question écrite à la Présidence de la Chambre, elle est imprimée au Journal Officiel, à la suite du compterendu în extenso de la séance. Dans les huit jours, le ministre répond par la même voie, au Journal Officiel, ou fait connaître qu'il ne peut pas répondre.

L'institution a eu un succès inespéré, puisque le nombre des questions écrites dépasse cinq mille par an. Cela suppose donc un certain nombre de fonctionnaires, qui n'ont pas d'autre occupation que de répondre

à ces questions.

Le foisonnement des questions écrites s'explique par ce fait qu'elles constituent pour les parlementaires timides ou peu éloquents, un moyen commode de se mettre en valeur. Leur nom est deux fois à l'Officiel, pour la question et pour la réponse. Naturellement, ce fait est exploité par les journaux locaux. Les sujets de questions écrites sont par ois bien futiles (Pourquoi un cantinier ne peut-il vendre aux soldats son vin cependant bon? Pourquoi un excellent gendarme n'a-t-il pas eu l'avancement mérité;)

Mais la question écrite est un moyen très commode d'obtenir l'interprétation officielle du gouvernement sur des points difficiles de législation; notamment au sujet de la législation fiscale, si compliquée et sitouffue, au sujet de la législation des loyers etc... Le système des questions écrites constitue en fait un

service public de consultations gratuites.

Source : BIU Cujas

§2-Sanction du contrôle parlementaire.

La responsabilité politique.

Solidarité politique des ministres. La sanction du contrôle parlementaire, c'est le pouvoir pour les Chambres de renverser les ministères qui n'ont pas leur confiance. Le chef de l'Etat donne la vie du cabinet; le Parlement la lui conserve ou la lui retire. Lorsqu'un ministère n'a plus la confiance du Parlement, il est obligé de se retirer; c'est la responsabilité politique.

La solidarité ministérielle est une conséquence de l'homogénéité, et une suite directe de ce fait, que la direction de la politique appartient au Conseil des ministres. Tout acte important est censé émaner de tous les ministres; tous sont donc responsables à son sujet.

Dans la République présidentielle, où l'impulsion gouvernementale appartient au chef de l'Etat seul, il n'y a pas évidemment de solidarité ministérielle. C'est ce que déclarait la constitution du I4 Janvier 1852.

Mais à l'inverse, il n'y a pas de régime parlementaire véritable sans solidarité. Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.

La solidarité n'existe évidemment que pour la responsabilité politique, non pour la civile ou la morale. Il y a un ensemble de principes communs à tous les membres du gouvernement et qui constituent sa politique générale. Si ces principes sont en jeu, tous les ministres sont solidaires. Si un acte engageant la politique générale est désapprouvé, tous les ministres tombent Mais si l'acte désapprouvé concerne exclusivement un ministre c'est le ministre personnellement visé qui tombe seul.

Les cas de responsabilité individuelle sont, en pratique, extrêmement rares. Il faut, pour qu'elle se produise:

Iºque l'acte visé ne touche pas à la politique générale.

2ºqu'il n'ait pas été délibéré en conseil la question de confiance.

On peut citer deux cas de responsabilité individuelle: M. Darlan, garde des Sceaux, avait autorisé un magistrat à prêter serment par téléphone: M. André, ministre de la guerre avait organisé la délation dans l'armée. Ils ont été "débarqués". Le "débarquement" est, en général, annonciateur du naufrage.

Le Sénat a-t-il, comme la Chambre la prérogative de renverser les ministres?

Pendant les vingt premières années qui suivi-

Pesponsabilité individuelle.

Responsabilité politidevant le Sénat.

rent la promulgation de la constitution, la question n'était guère discutée Sans doute, les cabinets Dufaure, Fallières et Tirard, avaient dû se retirer sous l'influence assez directe de difficultés qu'ils avaient rencontrées au Sénat, mais il semblatt admis unanimement que le Sénat ne peut pas renverser un ministère.

Les choses changent à partir de 1896. Le Sénat veut démontrer qu'il peut briser qui lui résiste. Il sort vainqueur du conflit, il renverse le cabinet Bourgeois sur sa politique étrangère, la cabinetBriand, sur sa politique intérieure, le cabinet Herriot sur sa politique financière, le cabinet Tardieu sur sa politique générale

Ce sont les partis modérés, qui ont abattu les cabinets Bourgeois et Herriot; ce sont les partis de gauche, qui ont abattu les cabinets Briand et Tardieu. Tout le monde est donc d'accord.

Il ne reste plus qu'une question d'école. Contre le droit du Sénat I°-La tradition observée même après la constitution de I875, était que la Chambre haute ne renverse pas les ministères. 2°-Une chambre de modération et de conservation ne remplit pas sa mission en renversant. Pour le droit du Sénat, on reprend en sens inverse. I°-Le Sénat actuel est issu(indirectement il est vrai)du suffrage universel.2°-Il est parfois nécessaire pour sauvegarder la tradition de renverser ceux qui ne le respectent pas.

Il y a un argument de texte, qu'on ne doit pas invoquer.La Constitution dit que le ministère est responsable devant les Chambres, donc devant les deux. Cette donclusion est fausse. En effet, ce pluriel était dans les Chartes et cependant le ministère n'était res: ponsable que devant la seule Chambre des députés.

Tels sont les éléments de cette controverse périmée; le coeur de la vie politique bat à la Chambre, mais le Sénat tend de plus en plus à affirmer son égalité avec elle.

Une loi ne peut pas être improvisée en séance: il faut un examen préalable par une commission, La Chambre peut même ordonner une seconde lecture. Mais le renversement du gouvernement peut être improvisé, et irrévocablement en séance

S'il s'agit de changer les limites d'un canton, il faut avec toutes les garanties de maturité, l'accord de la représentation nationale tout entière, de la Chambre et du Sénat. Mais pour renverser un ministère, il suffit du vote improvisé d'une seule Chambre.

Il est inadmissible que des décisions secondaires soient entourées de précautions et qu'au contraire la décision grave sur la confiance que mérite le

ministère ne le soit pas.

La procédure du renversement des ministères est sortie spontanément de la pratique anglaise, et puis est venue s'implanter chez nous. Mais des institutions ont pu fonctionner dans un certain milieu social, politique moral, qui ne manqueraient pas de s'enrayer dans d'autres circonstances.

Les institutions élaborées au lendemain de la guerre se sont préoccupées d'une technique plus perfectionnée. Elles se sont préoccupées de mettre la stabilité gouvernementale à l'abri d'un parlementarisme trop saccadé et trop houleux. D'après la constitution alleman de de 1919, dite de Weimar" les ministres doivent se retirer, si le Reichstag leur retire sa confiance par un vote exprès. C'est net, c'est loyal. Ce n'est pas le coup de poignard dans le dos, au coin d'un article, par quarante députés en séance, quand le président du Conseil est malade ou absent.

La Constitution Tchéco-Slovaque a élaboré toute une procédure du parlementarisme, le vote de méfiancedoit être proposé par cent députés, un rapport doit être fait par une commission; la Chambre ne peut délibérer que si la moitié de ses membres sont présents; le vote est nominal, etc.

Cette accumulation de précautions (dont on pourrait trouver d'autres exemples) irait peut-être trop directement contre les traditions politiques françaises contre le goût de notre peuple et de nos élus pour les luttes et les jeux du parlementarisme.

Mais il est une disposition fort ingénieuse, que nous offre la nouvelle constitution hellénique. Au moment où la Chambre va émettre un vote sur la confiance, vingt députés peuvent demander l'ajournement du scrutin à un délai maximum de quarante-huit heures. Cette possibilité de réflexion ne peut présenter aucun inconvénient Elle aurait l'avantage de pouvoir être introduite par une simple disposition du règlement.

Section III

Imperfections, vices, défauts, abus du

parlementarisme français §I-Méfiance systématique à l'égard du Gouvernement.

Dans une certaine doctrine, qui se prétend démocratique et républicaine, le gouvernement est réactionnaire dans son essence. De là un certain abus de surveillance, et une certaine faiblesse du gouvernement. § 2-Abdication accidentelle de certains gouvernements.

Le contrôle du Parlement doit s'exercer a postériori.Le gouvernement doit suivre sa politique propre, en s'inspirant uniquement de sa conscience et des intérêts du pays.Ce n'est que lorsque cette politique s'est manifestée par des actes qu'elle tombe sous le contrôle parlementaire.

C'est le gouvernement qui dirige la politique générale, sauf à se retirer s'il est désapprouvé. Si le Ministère cherche une impulsion dans les Chambres, il cesse d'être un gouvernement: gouverner, c'est diriger, ce n'est pas suivre. Il faut, disait M. Poincaré en 1906, que le gouvernement n'abandonne rien de son rôle directeur, qu'il se mette à la tête et non à la remorque de la majorité. En un mot, qu'il revendique hautement l'honneur et la responsabilité de gouverner.

De 1902 à 1905, c'est une conception différente qui a triomphé; la "délégation des gauches", comprenant les chefs des groupes de la majorité, s'était attribué avec la complicité ou la faiblesse du gouvernement, le rôle d'initiative et de direction, qui doit appartenir au ministère.

§3-Abus de l'apostille et des recommandations.

C'est le droit incontestable des Chambres de contrôler l'ensemble de la politique du gouvernement et notamment la manière dont il exerce son droit de nommer les fonctionnaires. Il est régulier que la Chambre, sur interpellation, dise son avis sur la nomination d'un haut fonctionnaire, du généralissime par exemple.

L'abus a consisté en ce que les membres des Chambres, comme individus, aient cherché à influer sur les actes du gouvernement, et, dans une certaine mesure à faire dépendre leur vote des satisfactions qu'ils ont obtenues. Cette sorte de trafic est immorale. Elle est universellement pratiquée. Les parlementaires se regardent comme un droit d'influer sur toute la carrière des fonctionnaires. Le ministre des postes reçoit 35.000 interventions par lementaires par an, le ministre des pensions, 500 par jour. Devant la commission d'enquête en 1931, un ancien Préfet, M. Jaubert, a présenté une intéressante apologie de l'apostille, sans l'intervention des parlementaires, les administrations s'endormiraient et ne répondraient pas.

« Les Cours de Droit »
3, PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Ecrites et Orales O

#### § 4-Instabilité ministérielle.

Les ministères durent autant que le permettent les Chambres.Leur durée est extrêmement variable. Elle est en général insuffisante.

On a reproché à la démocratie française un véritable abus de l'instabilité gouvernementale. La succession des ministères donnerait une impression de kaléidoscope. Ce reproche est-il juste?

Quelques chiffres répondront. Depuis le 31 Août, 1871 jusqu'en mai 1931, il y a eu en France 86 ministères, en soixante ans. Il y a eu environ 500 ministres Il y a eu trente-trois ministres des affaires étrangères. Pendant une durée à peu près égale, Louis XIV en avait eu quatre.

Cette instabilité ministérielle cause une surprise scandalisée chez les étrangers. Cependant la France n'est pas plus mal gouvernée que les autres pays.

I'll faut une certaine instabilité pour empêcher les gouvernants de s'endormir dans la torpeur bureaucratique.

2°Si les ministères changent, ils sont faits avec une matière ministérielle assez stable; ce sont souvent les mêmes qui sont ministres. M. Aristide Briand, a fait partie de vingt-quatre cabinets, a été onze fois président du Conseil, a détenu pendant huit ans sans interruption (avril 1931) le ministère des affaires étrangères.

3°Les tendances politiques ne sont guère plus instables en France que dans les autres pays; ce sont ces mouvements d'opinion qu'il faut considérer; pendant un moment, il peut y avoir plusieurs ministères, mais ils se ressemblent et font la même politique, C'est ainsi que depuis la fin de la guerre, la France n'a eu que trois politiques: le Bloc. National (1919-1924), le cartel des gauches (1924-1926), l'union nationale (depuis 1926).

Titre V

#### FONCTIONNEMENT DES

#### POUVOIRS PUBLICS

Deux méthodes sont possibles pour exposer le fonctionnement. On peut, soit se placer au point de vue des organes qui remplissent les fonctions, soit, au contraire, étudier les fonctions en elles-mêmes. C'est cette seconde méthode que nous adoptons. Toutefois nous croyons, pour la clarté de l'exposé, présenter tout d'abord un tableau des attributions des pouvoirs publics.

## I - Attributions propres au parlement.

A-Attributions législatives-Le Parlement fait la loi(V.infra Chap. I)

B-Attributions financières-Le Parlement vote le

budget (V.infra, chap. II)

C-Attributions politiques-Le Parlement contrôle

le Gouvernement (V. supra, titre IV)

D-Attributions diplomatiques-Le Parlement autorise le Président de la République à ratifier certains traités (V. infra. Chapitre III).

## II-Attributions propres au gouvernement-

A-Attributions exécutives et administratives a)Le Président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires-V. Supra).

b) Il dispose de la force armée (Infra, chap. III) B-Attributions diplomatiques

a) Il représente la nation devant l'étranger.

b) Il négocie les traités.

c)Il les ratifie(sauf pour certains, à y être autorisé préalablement par les Chambres (V. Infra chap. III) C-Attributions législatives (l'ordre émane du

Parlement seul).

- a)Il a l'initiative de la loi (partagée avec les membres du Parlement).
  - b) Il participe aux débats et même les dirige.

c) Il promulgue la loi.

d) Il la publie.

e) Il a sur la loi votée par les deux Chambres, un veto mitigé.

D-Attributions partagées entre le Parlement ei le Gouvernement.

Droit de prendre des mesures de clémenco

a)le président de la République confère la grâce (Infra, chap. I)

b) le Parlement accorde l'amnistie.

IV-Attributions respectives des deux Chambres En principe, les deux Chambres sont dotées d'attributions égales.

Mais:

a)priorité financière de la Chambre(Infra,ch.II) b)le Sénat a des attributions judiciaires(infra,titre VI)

c) la Chambre peut mettre le Président de la République et les ministres en accusation devant le Sénat (ibid)

d)le Sénat se réunit, lorsque la Chambre étant dissoute, la Présidence de la République devient vacante (supra

e)le Sénat a des attributions honorifiques, son bu - reau est celui des Chambres réunies, soit pour élire le chef de l'Etat, soit pour réviser la constitution.

f)quoique, en fait, le Sénat ait les mêmes attributions politiques que la Chambre, c'est la Chambre qui est le centre de fait de la vie politique.

Chapitre I

#### LA LEGISLATION.

La loi est l'acte juridique émané du Parlement. Les lois formelles comme les lois matérielles

sont des lois.

A ce point de vue doctrinal, on peut distinguer diverses espèces de lois. Il y a des lois, qui sont des règles générales et permanentes; il y en a d'autres, qui sont des actes de gouvernement ou d'administration. Il y a certainement une différence entre le Code civil d'une part, et d'autre part l'acte par lequel les Chambres autorisent le président de la République à ratifier un traité, ou bien même prennent des décisions individuelles (réintégration dans l'armée d'un officier condamné, décernement des honneurs des funérailles nationales; pension à la veuve d'un maréchal de France, etc ... Il y a des lois qui ne sont telles que par leur forme: tandis qu'il en est qui sont lois par la forme et par le fond. Mais la distinction entre les lois formelles et les lois matérielles, n'a, en France, qu'un pur intérêt intellectuel. Toutes les lois, quelles qu'elles soient, sont soumises au même régime juridique.

Au sommet des règles étatiques est la loi constitutionnelle, édictée par le pouvoir constituant (les deux Chambres réunies en Assemblée Nationale à Versailles; immédiatement au-dessous, vient la loi, émise par le Parlement; enfin, le règlement, émis par le Gouvernement. Le

Les différentes espèces de lois.

La place de la loi dans la hiérarchie des règles de la vie publique règlement doit être conforme à la loi; la loi doit être conforme à la constitution. La conformité du règlement avec la loi est sanctionnée par des recours contentieux, la justice peut refuser d'appliquer un règlement illégal. La conformité de la loi avec les constitutions n'est pas sanctionnée.

Le Parlement ne fait pas seulement la loi et il n'est pas seul à faire la loi.

On me conçoit pas un Parlement qui ne ferait pas de lois. Mais le Parlement français fait autre chose, il fait le budget, il contrôle le gouvernement, etc...

D'autre part, le Parlement est seul à émettre l'ordre législatif. Mais cet ordre ne vaut que s'il est officiellement constaté et porté à la connaissance des citoyens par le Gouvernement. Le gouvernement participe à la confection de la loi.

L'histoire et la législation comparée of frent trois types de confection de la loi.

I'Type à prédominance gouvernementale.Le gouvernement a seul l'initiative et l'amendement; l'ordre voté par les Chambres n'est parfait que par la sanction du Chef de l'Etat (Const. 22 Frimaire an VIII, Charte 4 juin 1814, Const. 14 Janv. 1852).

2°Type à prédominance parlementaire-Les membres du Parlement ont seuls l'initiative.La loi est parfaite par le seul vote des Chambres (Const. montagnarde 24 Juin 1793, Const. Directoriale 5 Fructidor an III)

3°Type mixte-L'initiative est partagée. La loi est parfaite par le vote des Chambres, mais elle doit être promulguée, et le chef de l'Etat a un veto. C'est le type de la Charte du I4 Août I830. C'est celui de notre Constitution.

Section I

## L'initiative de la loi.

L'initiative (de initium, commencement) est l'imagination première de ce qui deviendra la loi; le droit
d'initiative est donc le droit de soumettre aux Chambres
un texte qui, s'il est revêtu de leur approbation, deviendra loi.

Sur cette question de principe, nous retrouvons dencore les trois types: I°-Le système monarchique, l'initiative y appartient exclusivement au chef de l'Etat (Proposer la loi, disait Royer Collard, c'est régner) Const. an VIII, I8 I4, I852) 2°-le système républicain: l'initiative est exclusivement dans le Parlement (Const. an III) 3°Système mixte, c'est celui qui est formulé dans l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 Février I875" Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les mem res des deux Chambres". L'initiative partagée est apparue pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle avec la Charte de 1830.

Les types divers de confection de la loi

Définition.

I°-A qui appartient le droit d'initiative. Se partagent l'initiative, d'un côté, le Président de la République (pas les ministres, qui n'ont, ni initiative, ni droit d'amendement), et de l'autre côté, non pas les Chambres comme on le dit trop souvent, mais les membres de chaque Chambre, qui peuvent individuellement déposer une proposition de loi.

Ainsi c'est le Président de la République, qui a l'initiative et ce ne sont pas les Ministres. Or, avec le système de l'irresponsabilité du Président de la République, dans le régime parlementaire, cette règle donne lieu à des contradictions apparentes dans la conduite du Président de la République. Avec un ministère radical, il signe un projet d'impôt global et progressif sur le revenu; puis arrive un ministère modéré, alors le Président de la République se hâte de retirer ce projet et d'en déposer un autre en sens inverse. Le système anglais, dans lequel les Ministres seuls ont le droit d'initiative, et non le roi, est supérieur au point de vue de la logique.

Pour exercer cette initiative, le Président de la République prend un décret (les actes du Président de la République portent ce nom) chargeant un Ministre de déposer le projet, d'en exposer les motfis et d'en soutenir la discussion. Ce sont les termes quasi-sacramentels du décret, par lequel le Président de la Ré-

publique exerce son initiative.

L'initiative, soit du Président de la République, soit des parlementaires, peut être prise indifféremment devant le Sénat ou devant la Chambre des députés. On croit trop souvent que l'initiative appartient à la Chambre et que le Sénat n'a qu'une espèce de droit supérieur de regard. En principe, un projet peut être porté indifféremment devant le Sénat ou devant la Chambre, et les Sénateurs ont la même initiative que les Députés.

Toutefois, il y a ce que l'on appelle la priorité financière de la Chambre des députés. Les lois de finances doivent tout d'abord être portées devant la Chambre des députés et votées par elle (V. Infra).

Le texte proposé par un Sénateur ou par un Députe prend le nom de proposition. Le texte proposé par le Président de la République prend le nom de projet. Les conséquences de la procédure, que comporte cette distinction, sont à peu près nulles. Autrefois, quand un texte était proposé, la "Commission d'initiative" examinait très superficiellement et très rapidement si le texte était sérieux et s'il méritait d'être étudié. Mais le projet du gouvernement devait être présumé sérieux; par conséquent, il n'était pas soumis à cette formalité. Le règlement de 1915 a supprimé la formalité de "la prise en considération", parce que, en raison de

2°-Forme de 1'initiative présidentielle.

3°-Devant quelle Chambre peut être prise l'initiative.

La priorité financière de la Chambre des députés.

4°-Projets et propositions de lois.

la courtoisie ou de la camaraderie parlementaire, toutes les propositions sans distinction bénéficiaient de la prise en considération, le rouge était devenu inutile.

Aujourd'hui, on ne peut plus signaler qu'une formalité peu importante, d'ailleurs. Les propositions, lorsqu'elles sont votées par une des Chambres, sont transmises à l'autre par l'intermédiaire du Président de la Chambre, qui a voté la première. Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un projet, le texte est porté par le Gouvernement, de la Chambre qui l'a voté la première à la Chambre qui doit le voter en second lieu.

On connaît par ce qui a été dit à propos du règlement, la marche générale de la procédure sur l'examen
du texte ainsi proposé; renvoi à la commission, rapport
par la commission, discussion sur ce rapport, enfin vote... Nous insistons ici sur la collaboration du gouvernement à la confection de la loi.

Lorsqu'un texte a été proposé, soit par un parlementaire, soit par le Gouvernement, les membres des Cham-l bres peuvent y proposer des modifications ou des additions. Ces propositions partielles sont les amendements.

Le droit d'amendement est, en somme, un droit d'in tiative. Sous le Second Empire, alors que les membres du Corps législatif étaient privés de l'initiative, la constitution leur reconnaissait un droit d'amendement limité: les amendements ne pouvaient être discutés qu'avec l'autorisation du Conseil, d'Etat.

L'abus des amendements défigure trop souvent des textes soigneusement étudiés. Les amendements au budget sont une source de gaspillage.

Section II(renvoi)

## Discussion et vote de la loi

On connaît déjà, soit par l'étude du règlement, soit par l'étude du régime parlementaire, les diverses étapes de la procédure législative. Le projet ou la proposition sont étudiés par une commission, la Commission dépose un rapport, la discussion s'engage sur ce rapport. Il n'y a pas de discussion, si le gouvernement n'est pas représenté à son banc. La qualité d'un gouvernement se reconnaît à l'autorité avec laquelle il dirige et fait avancer les travaux législatifs.

Section III

Particularités provenant de la dualité des Chambres

Elles sont résolues par les règlements.

5°-Le droit d'amendement. I'Nécessité
d'une transmission officielle.

2°Nécessité
d'un délai
avant de pouvoir reprendre une proposition
rejetée.

Les conférences mixtes.

Rôle du Gouver-

nement à l'é-

loi votée par les Chambres.

gard de la

OCO ME

.trevisor

. Marie II

80 Tement

. advenues v

Une Chambre, ignore juridiquement tout ce que fait l'autre, si cette dernière ne l'en informe pas. Quand une Chambre a voté un texte, l'autre ne peut s'en saisir d'office; il faut qu'elle en soit saisie. En Juin 1928, le Sénat transmet à la Chambre plusieurs propositions de lois, dont une votée quaranté-cinq ans auparavant (le 26 Février 1883), à propos du serment devant les tribunaux.

2° une proposition rejetée par une Chambre ne peut être reprise dans l'autre avant que trois mois se soient écoulés depuis le rejet. La règle est facile à tourner. Il suffit de changer une disposition quel-conque, même secondaire du texte: Le Sénat rejette l'électorat des femmes à 2I ans; on peut, sans délai, saisir la Chambre de l'électorat à 25 ans et, au cours de la procédure, proposer 2I ans.

3° En cas de désaccord, il peut y avoir une conférence mixte de représentants du Sénat et de représentants de la Chambre. Il n'y a eu que deux conférences mix tes, l'une en 1889, l'autre en 1909.

4° Une Chambre peut, en tout temps, donner force de loi à un texte voté par l'autre Chambre, quelque temps qu'il se soit écoulé. Le 8 Décembre 1926, le Sénat votait la proposition Louis Dreyfus sur l'arbitrage.commercial, votée par la Chambre le 2 Juillet 1908.

#### Section IV

# Rôle du Gouvernement à l'égard de la loi définitive ment votée par les deux Chambres.

Lorsque les deux Chambres ont voté un texte, une intervention du Geuvernement est-elle nécessaire pour parfaire l'oeuvre du Gouvernement. A ce problème, il y a d'abord I°-La solution monarchique, qui est celle du droit de sanction.

Dans ce système, le roi est légal du Parlement.

S'il ne sanctionnepas, le vote du Parlement reste sans force. La sanction existe en Angleterre, et le roi exerce son droit, en écrivant sur le texte voté par le Parlement, la formule, en vieux français "Le roy le veult". Si le roi refusait sa sanction, il écrivait: "le roy s'advisera "Le Parlement anglais comprend trois éléments égaux: La Couronne (le roi) la Chambre des Lords, la Chambre des Communes. Cette égalité est théorique car depuis 1707 (temps de la reine Anne) le roi a toujours donné sa sanction.

Le système de la sanction a existé en France sous les deux Chartes. Il était particulièrement remarquable sous la Restauration où le roi avait seul l'initiative, 337

et où les Chambres étaient privées du droit d'amendement. Le roi demandait donc le vote, l'obtenait et pouvait encore refuser de sanctionner son propre projet voté par les Chambres.

La sanction fait du roi l'égal du Parlement; ce qui la rend redoutable, c'est qu'aucun délai n'est imparti, pour son exercice, simplement en gardant le silence, le roi annule la volonté des Chambres.

2° A l'inverse, dans la solution démocratique, la loi est obligatoire sans aucune intervention du Gouvernement (Const. Montagnarde 24 Juin 1793).

3° Il y a enfin une solution mixte, qui est celle de la Constitution de I875: c'est le système de la promulgation.

§ I - La promulgation.

La loi votée par les Chambres doit être promulguée par le Frésident de la République. L'expression de promulgation est juridiquement différente de l'expression de publication. La publication est un acte matériel qui a pour objet de porter le texte à la connaissance de ceux qu'il oblige. La promulgation est un acte juridique, qui est nécessaire à la perfection de la loi.

Le mécanisme de la promulgation est réglementé par le décret du 6 Avril 1876, article Ier: "A l'avenir, les lois seront promulguées dans la forme suivante: Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté, le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit: (vient ensuite le texte de la loi). Et ensuite le décret de promulgation continue: "la présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés sera exécutée comme loi de l'Etat. Fait à Paris à telle date. Les Ministres sont chargés chacun en ce qui les concerne, etc"

La signification juridique de la promulgation est très différente de la sanction. Dans le système de la sanction, la loi est l'expression de la volonté royale, si bien que les commentateurs de la charte de 1814, et à leur suite, les commentateurs allemands des constitutions monarchiques proclamaient que c'est le roi qui possède exclusivement le pouvoir législatif et qu'il l'exerce avec l'avis conforme des Chambres.

Au contraire, la promulgation ne comprend aucune espèce de volonté du Président de la République en ce qui concerne le fond de la loi.L'article Ier de la loi du 25 Février I875 est très net dans cet ordre d'idées: "Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées".Le Président de la République n'y prend aucune place.

A-Lécanisme de la promulgation

B-Signification juridique de la promulgation.

"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE 3

Repetitions Écrites et Orales

La promulgation, c'est l) d'abord la constatation authentique de la régularité du vote concordant des deux Chambres. Si, par exemple, il s'apercevait qu'il y a une différence dans le texte voté par le Sénat et dans le texte voté par la Chambre des Députés, le Président de la République devrait appeler l'attention du Parlement sur cette différence de rédaction et s'abstenir de promulguer. La promulgation, comme on l'a souvent dit, est comme l'acte de naissance de la loi.

2° La promulgation est capitale pour la fixation du moment où la loi sera exécutée. Tant que le Président de la République n'a pas promulgué, la loi

ne peut être appliquée.

3° La promulgation comporte enfin renonciation par le Président de la République à exercer le droit de veto, que lui confère la constitution.

Aucun délai n'est imparti au monarque pour donner sa sanction; ce silence frappe la loi de paralysie.

Au contraire, dans le système démocratique de la promulgation, il y a toujours un délai imparti au Chef de l'Etat pour promulguer, Ce délai est actuellement défini par l'article 7 de la loi du I6 Juillet I875. Le Président de la République doit promulguer dans le délai d'un mois, à partir de la transmission au gouvernement de la loi définitivement votée par la Chambre, qui l'a examinée en dernier lieu.

Mais, les Chambres peuvent voter l'urgence de la promulgation. C'est un vote spécial, qu'il ne faut pas confondre avec l'ancienne déclaration d'urgence. Si les Chambres déclarent que la promulgation est urgente, le Président de la République doit promulguer

la loi dans les trois jours.

Le droit de veto du Président.

C-Délai de la promul-

gation.

§ 2 - Le veto.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée(Art.7I,1.I6 juillet I875). Les Chambres ayant voté une loi, le Président de la République constate qu'elle est contraire à l'intérêt général du pays, il brise la loi, annule le vote des deux Chambres et leur demande de tout recommencer. C'est une arme très importante, mais le Président de la République ne l'a jamais employée depuis I875. Pourquoi? En raison du régime parlementaire.

Les ministres sont responsables devant les Chambres; or, les Chambres viennent de voter un texte, si le Ministre revient pour apporter le veto du Président de la République, que le Ministre a dû nécessairement contresigner, il se met immédiatement en opposition avec la majorité de la Chambre, donc il doit donner sa

démission. Toutefois, le régime parlementaire suppose dans son fonctionnement normal une possibilité, qui amène l'appel au pays, c'est-à-dire la dissolution. Alors, on pourrait supposer une loi extrêmement grave pour les intérêts généraux du pays. Le Président de la République opposant son veto, le gouvernement venant devant la Chambre soutenir le veto du Président de la République, la Chambre maintenant sa décision, et alors le gouvernement prononçant la dissolution de la Chambre.

M.Millerand avait exprimé dans l'intimité la pensée d'opposer son veto à la loi, qui devait rétablir le scrutin uninominal, et à une loi militaire qui désar. mait le pays; et à cette occasion, il fut accusé de coup d'Etat. Par conséquent, le veto est comme la dissolution, une arme inerte dans l'arsenal constitutionnel

Gouvernement présidentiel

Le veto est, au contraire, une arme couramment Le veto dans le employée du gouvernement présidentiel. Le Président du Reich, le Maréchal Hindenburg, au mois d'Avril 1926, a opposé son veto à une loi, qui excluait de l'armée les officiers qui s'étaient battus en duel. En Tchécoslovaquie, le 20 Décembre 1928, le Président Masaryk a opposé son veto à une loi, qui permettait l'ouverture des débits de boissons les jours d'élection. Enfin, aux Etats-Unis, le veto est un élément courant et efficace du régime présidentiel. Le Président Roosevelt a mérité le nom de Président veto.Le Président Taft a gouverné pendant deux ans, malgré l'opposition véhémente du Congrès, et le Président Coolidge, le 25 Février 1927, a frappé de son veto une loi relative à l'agriculture; et comme le message doit être motivé, il a profité de l'occasion pour faire de la loi ainsi votée par le Congrès une critique véhémente; dans le courant de 1930, le Président a mis son veto à sept projets.

En France, le veto du Président de la République, s'il était exercé, serait brisé par une nouvelle majorité simple. Au contraire, aux Etat's-Unis, lorsque le Président des Etats-Unis a opposé son veto, le Congrès ne peut imposer sa volonté qu'à la majorité except ionnelle des deux tiers. Par conséquent, il suffit que le parti du Président des Etats-Unis soit représenté dans le Congrès par un tiers, dans une quel conque des deux Assemblées, pour que le veto du Président des Etats-Unis l'emporte.

## La publication de la loi.

Du moment que nul n'est censé ignorer la loi, il

faut bien la faire connaître, et c'est l'objet de la publication. La publication est à distinguer de la promulgation, quoiqu'elle émané de la même autorité et que la publication consiste dans la publication du décret de promulgation. La publication, c'est l'acte matériel, destiné à porter la loi à la connaissance des citoyens.

La loi est connue par les citoyens par l'insertion au Journal Officiel, en vertu du décret du 5 Novembre 1870. La loi est obligatoire à Paris 24 heures après la publication, dans les départements, un jour franc après l'arrivée du Journal Officiel au chef-lieu (Le bulletin des lois a été supprimé à partir du Ier avril 1931).

Publication par dépeche.

Il peut y avoir intérêt public à raccourcir ces délais. Alors intervient, par application d'une vieille ordonnance de Louis XVIKI(18 Février 1817).la publication par dépêche.La loi est obligatoire à partir du moment où le préfet, qui en a été informé par dépêche. l'a fait afficher à la porte de la préfecture. On imagine volontiers que cette procédure rapide est employée pour des mesures de sécurité, de salut public ou de défense du régime. En pratique, elle est surtout employée pour hâter l'application des lois fiscales. Si on élève, par exemple, les droits de mutation, les notaires, informés par les journaux, hâteraient les opérations de leurs clients pour les faire échapper à la taxe avant l'arrivée de l'Officiel; Ou bien encore, des importateurs éviteraient l'élévation des droits de douane. La publication par dépêche déjoue ces calculs:le nouveau tarif est exicible dès que le préfet l'a affiché.

§ 4- Date de la loi.

La date de la loi est celle de la promulgation: elle dépend donc du président de la République. Cette règle ne facilite pas les recherches. L'insertion au Journal Officiel n'est pas immédiate. Si on n'a que l'indication de la date, des recherches sont nécessaires dans cette publication. Il serait plus pratique de désigner une loi par la date de son insertion à l'Officiel.

Section IV

## Domaine de la loi

§ I -Dans le temps.

Le principe de la non rétroactivité des lois. Les lois ne statuent que pour l'avenir"La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif. Le même principe était déjà inscrit dans l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du cîtoyen. "La loi ne doit établir que des peines stric tement et évide ment nécessaires, et nul(c'est ici qu'est le principe de la non rétroactivité) ne peut etre puni qu'en vertu d'une loi, établie et promulguée antérieurement au délit". La déclaration, qui est en tête de la constitution montagnarde, dans son article I4, porte le même principe: "La loi qui punirait des délits commis avant qu'elle existât serait une tyrannie; l'effet rétroactif donné à la loi serait un crime" Même déclaration, dans l'article 208 de la constitution du 5 Fructidor de l'an III. L'application du principe de la rétroactivité donne lieu à de nombreuses difficultés théoriques et pratiques.

#### § 2 - Domaine de la loi dans l'espace.

Le doamine de l'application de la loi dans l'espace La loi s'applique, en principe, au territoire métropolitain de la France. Il y a des lois pour lesquelles le législateur précise; "La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies". Mais en principe, en vertu du sénatus-consulte du 3 Mai 1854, les colonies sont soumises au régime des décrets. Le Président de la République est le législateur colonial.

§ 3-Domaine de la loi quant aux personnes.

I°Les lois de police et de sûreté obligent tous les individus de toutes nationalités, qui se trouvent sur le territoire continental de la France. Il est évident, par exemple, qu'un étranger ne pourrait pas circuler en France sans observer le Code de la route

2°Tous les immeubles, qui sont situés sur le ter ritoire continental de la France sont également soumis

à la législation française.

3° Les actes passés sur le territoire français

sont soumis à la législation française (jus soli)

4° en ce qui concerne le statut personnel des individus, la loi française oblige les français en quel que lieu qu'ils se trouvent (jus sanguinis).

Le développement de ces règles relève du droit

international privé.

Section V

## Le règlement

Le règlement comporte une règle obligation pour les citoyens; il est donc par sa nature un acte légis. latif. Mais n'étant pas fait par le Parlement, il n'est Le pouvoir réglementaire.

Le règlement d'adminis tration publique pas une loi.

C'est le Président de la République qui, dans l'Etat, a le pouvoir réglementaire. Les ministres ne l'ont pas (sauf le ministre des Travaux Publics pour les chemins de fer).

La Président de la République exerce ce pouvoir réglementaire, quand cela lui paraît opportun, et il l'exerce comme il le veut et sans avoir à consulter personne.

Il en est différemment pour le règlement d'administration publique. Une loi pose des principes en une matière déterminée, puis un dernier article de la loi indique, pour l'exécution de la présente loi, il sera fait un règlement d'administration publique. Un règlement d'administration publique est un règlement, qui est fait par le Président de la République sur l'invitation du législateur, et dans ce cas, le Président de la République ne peut pas faire le règlement seul. Il est obligé de prendre l'avis du Conseil d'Etat. Par conséquent, le règlement d'administration publique est un règlement.

I° pris par le Président de la République en vertu d'une invitation, qui lui est adressée par le législateur

2° cette invitation du législateur oblige le Président de la République à prendre l'avis du Conseil d'Etat.

Cela ne veut pas dire que le Président de la République soit obligé de suivre l'avis du Conseil d'Etat, mais il est obligé de le prendre.

En fait, le règlement d'administration publique est l'oeuvre du Conseil d'Etat, mais au point de vue juridique, il est l'oeuvre du Président de la République.

Il y a dans cet ordre d'idées une controverse, qui a donné lieu à une littérature abondante sur l'étendue des pouvoirs du Président de la République, lors. qu'il prend un règlement d'administration publique. Certains ont dit que le Président de la République, agissant pour l'application d'une loi sur l'invitation du législateur, a une délégation du pouvoir législatif. S'il a une délégation du pouvoir législatif, il aurait un pouvoir législatif, et par conséquent pourrait édicter des peines en vue de l'application de la loi. Mais cette thèse de la délégation du pouvoir législatif est condamnée par la doctrine et par la jurisprudence. Il n'est pas possible au pouvoir législatif de déléguer sa compétence; la compétence est un devoir, ce n'est pas undroit, que l'on puisse céder à d'autres Par conséquent, si le pouvoir législatif veut faire certains actes, il n'a qu'à les faire lui-même et no

pas charger le Président de la République de les faire. Voilà la doctrine officielle.

Les règlements d'administration publique ne peu vent être sanctionnés que par les dispositions de l'ar ticle 47I, I5° du Code pénal, qui punit d'une amende de I à 5 francs les règlements illégalement faits. Donc, le Président de la République dans les règlements d'administration publique n'a pas plus de droits et de prérogatives que dans les règlements ordinaires.

Les décrets d'économie.

Il y a cependant quelque chose d'assez exceptionnel dans le système des décrets dits d'économie de 1926. Alors que le franc faisait la dégringolade fameuse et tendait à zéro, alors que les finances francaises provoquaient une angoisse profonde, le Parle ment a chargé le Président de la République de faire par voie de décret des économies que lui, le Parlement n'avait pas le courage de faire. En vertu de cette délégation, le Président de la République a pris toute une série de dispositions, dont certaines visaient les économies, par exemple la suppression des tribunaux d'arrondissement, des secrétaires généraux des préfectures.d'un certain nombre de sous préfectures, mais dont d'autres, telles la réglementation nouvelle des Conseils de préfecture, de leur composition, de leur siè ge et de leur compétence, étaient manifestement du domaine du pouvoir législatif. D'après les dispositions législatives de cette époque, le Président de la République.lorsqu'il avait pris un décret d'économie.devait le soumettre à la ratification du Parlement dans un délai de six mois. Il suffisait donc dans ces termes que le décret d'économie soit soumis au Parlement dans les six mois, mais il n'était pas nécessaire bien évidemment que dans le délai de six mois le Parlement statue. Le Parlement était libre de faire ce qui lui plaisait, et le Président de la République ne pouvait pas être responsable des retards du Parlement. Le Président de la République les a soumis au Parlement et le Parlement a retardé très longtemps avant de statuer; et certains pensaient que ces édonomies seraient ainsi réalisées par voie réglementaire, par voie de décret du président de la République et que les parlementaires n'auraient pas à en prendre la responsabilité. Mais le jour est venu où tout cet effort de 1926 a été annulé par le Parlement lui-même, puisculon vient de rétablir les secrétaires généraux des préfectures on vient de rétablir les tribunaux dans les petits arrondissements, sauf dans cinq ou six, et par conséquent, les décrets d'économie n'ort pas été ratifiés. La volonté d'économie s'est traduite par des dépenses.

Le législateur colonial. La règle du législateur colonial est formulée par le sénatus-consulte du 3 Mai 1854; ce texte dis-

tingue entre les vieilles colonies (Guadeloupe, Martinique et Réunion), qui ont un régime spécial et les autres.Les vieilles colonies au point de vue législatif sont en principe, soumises au Parlement, c'est-à-dire que quand le Parlement fait une loi, et si l'on veut étendre la loi à ces colonies, il faut une loi. Par exemple, la loi du 18 Janvier 1930 rend applicable aux Antilles et à la Réunion la loi du 27 Mars 1923. Article unique: "L'article unique de la loi du 27 Mars 1923 est décla ré applicable à la Martinique, à la Réunion et à la Guadeloupe"Voilà une loi qui n'a pas d'autre objet qu'une extension aux vieilles colonies. Quant aux autres colonies elles sont soumises au régime des décrets:Le Président de la République peut prendre, soit directement, un décret applicable à ces colonies, soit étendre à ces colonies les dispositions législatives.

#### Section VI

## Mesures exceptionnelles de suspension de la loi

Ce sont d'abord des mesures de clémence. C'estensuite l'état de siège.

§ I-Mesures de clémence à l'égard des particuliers.

La grâce et l'amnistie sont des mesures exceptionnelles de suspension ou de suppression des effets normaux de la loi pénale. Dans ce sens, ce sont des actes de même nature juridique, mais il y a entre elles des différences importantes.

La grâce est accordée par le Président de la République, l'amnistie est conférée par le Parlement. Le droit de grâce était refusé au roi dans la constitution du 3 Septembre 1791; on disait cependant que c'est le plus beau fleuron de la couronne de France. Quand la constitution de 1875 a accordé ce droit au Président de la République, on a pu dire que cette const tution républicaine était plus monarchique que la const tution monarchique du 3 Septembre 1791.

Le droit de grâce est un très mauvais cadeau fait au Président de la République, car ce n'est pas pour lui une prérogative extrêmement agréable, lorsqu'il se trouve en présence d'une condamnation à mort, d'avoir à la laisser exécuter.

Le Président de la République exerce cette attribution avec le concours de la Commission des grâces qui est instituée au Ministère de la justice.Dans l'immense majorité des cas, le Président de la République ne fait qu'entériner les décisions de cet organisme. La grâce est une attribution personnelle du Pré-

Qui confère la grâce et l'amnistie? Effets de la grâce et de l'am-

nistie?

sident de la République, c'est la personne du Président de la République qui apporte la grâce, de sorte que l'exercice de cette prérogative échappe au contrôle parlementaire. A plusieurs reprises, des présidents de Conseil ont refusé des interpellations sur la matière, parce qu'on se trouvait en présence d'une prérogative personnelle du chef de l'Etat(V.le discours de M. Tardieu au sujet de la grâce de M. Léon Daudet, 27 décembre 1929).

La grâce dispense de l'exécution matérielle de la peine, mais elle laisse subsister la condamnation et les déchéances, qui en résultent. La condamnation ne sera pas exécutée, le condamné, par exemple, ne fera pas de prison, il ne paiera pas son amende; mais si la condam nation emporte des déchéances, ces déchéances subsis teront. Si, par exemple, la condamnation enlève le droit de vote, la grâce ne le rend pas (M. Ricklin et Rossé, autonomistes alsaciens, quoique grâciés sont restés inéligibles)

Au contraire, l'amnistie comporte l'oubli le plus complet; l'amnistie enlève jusqu'au caractère délic tuel des faits reprochés. Les faits qui ont été commis ne sont plus délictuels, si la condamnation est déjà survenue, rien ne subsiste de cette condamnation. C'est la première distinction entre la grâce et l'amnistie.

En second lieu, la grâce peut être graduée, tandis que l'amnistie ne peut pas l'être. La grâce peut porter que certaines peines ou sur toutes les peines, qui ont été prononcées: Par exemple, la grâce peut supprimer à la fois la prison et l'amende, mais la grâce peut supprimer simplement la prison et laisser subsister l'amende; la grâce peut abaisser la peine d'un ou de plusieurs degrés; par exemple, un condamné à mort peut être gracié totalement ou bien au contraire, le Président de la République peut dire que ce condamné à mort sera condamné aux travaux forcés à perpétuité ou à temps, ou bien à cinq ans de prison. La prison peut être transformée en amende, etc...

Bien plus, la grâce peut être conditionnelle, le Président de la République peut dire que tel individu ne fera pas sa prison si, dans un délai déterminé, il ne subit pas de nouvelle condamnation. Donc, par le système de la grâce, le Président de la République peut accorder à ur condamné le sursis, qui lui a été refusé par le Tribunal.

Il y a eu, au cours de ces dernières années, un

"Les Cours de Droit"
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Écrites et Orales

0

La démagogie du pardon.

véritable abus de l'amnistie, une véritable démagogie du du pardon. Les citoyens, qui ont été privés du droit de vote, sont, grâce à des mesures du Parlement, rentrés en masse dans le corps électoral, et "le Parlement a cherché d'abord une popularité en accordant des ammisties globales, et ensuite, certains partis dans le Parlement ont cherché à recouvrer des électeurs. Ce ne sont pas des électeurs très désirables que ceux qui rentrent dans le corps électoral par cette voie; mais les voix se comptent et ne se pèsent pas. L'amnistie sys tématique a pour effet d'énerver l'autorité de l'Etat. Les auteurs de troubles sociaux savent qu'en définitive, ils ont peu à redouter. Ils savent par expérience du passé que la paix sociale revenue, une amnistie in terviendra pour oublier tout ce qui a été commis. Dans ces conditions, ils auraient tort de se gêner.

## §2-L'état de siège.

La législation de l'état de siège. Il y a une suspension dans les effets normaux de la loi, qui résulte de la proclamation de l'état de siège. La législation de l'état de siège a pour objet:

I De diminuer les libertés individuelles (liberté de la presse, de réunion, d'association, de posséder des armes.etc...)

2 D'augmenter les attributions de l'autorité militaire, soit en faisant passer les attributions de l'autorité administrative aux autorités militaires, soit en faisant passer la compétence des tribunaux répressifs ordinaires aux Conseils de guerre.

La législation de l'état de siège est donc extrê mement grave. Cette matière est actuellement réglée par la loi du 9 Août 1849, en ce qui concerne les effets de l'état de siège, et par la loi du 3 avril 1878, qui définit les autorités compétentes pour le déclarer

Cette loi du 3 avril 1878 a été rendue au lendemain des événements du I6 Mai, alors que l'acte du Président de la République, Maréchal de Mac-Mahon, pouvait faire craindre le retour de certains coups d'Etat de la part du pouvoir exécutif, coups d'Etat qui naturel lement sont singulièrement facilités par la proclamation de l'état de siège. Aussi la loi de 1878 déclare. tout d'abord, que l'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril étranger ou d'une insurrection à main armée. Mais surtout, la loi du 3 avril 1878 pose le principe qu'une loi seule peut déclarer l'état de siège. L'article Ier, § 2 de la loi du 3 Avril I878 dispose: "Une loi peut seule déclarer l'état de siège; cette loi désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique; elle fixe le temps de sa durée. A l'expiration de ce temps, l'état de siège cesse de

plein droit, à moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge l's effets". Mais, on ne pouvait pas désarmer complètement le Président de la République et on ne pouvait pas lui enlever les moyens de maintenir l'ordre public, alors que les Chambres ne sont pas réunies. C'est à ces considérations qu'obéit l'article 2: "En cas d'ajournement des Chambres, le Président de la République peut dé clarer l'état de siège de l'avis du Conseil des Ministres, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après". C'est un des cas de réunion des Chambres de plein droit. L'état de siège a été déclaréper décret du 2 Août 1914 alors que la session ordinaire était close; mais un décret a alors convoqué les Chambres en session extraordinaire, pour le 4 Août, c'est à-dire deux jours après, de sorte que l'on n'a pas eu l'application de la réunion des Chambres de plein droit en vertu de la déclaration de l'état de siège. C'est alors que le 4 Août.les Chambres ont voté la loi, qui est devenue la loi du 5 Août 1914:article unique: "1'état de siège déclaré par décret du 2 Août 1914 dans les 86 départements français, le territoire de Belfort. ainsi que les trois départements de l'Algérie, est maintenu pendant toute la durée de la guerre.

Nous ne pouvons que mentionner ici les atteintes portées au règne de la loi par ce que les jurisconsultes allemands appellent"l'état de nécessité"
Le droit romain disait salus populi, suprema lex", le
salut du peuple est la loi suprême. Mentionnons la théorie de la révolution, qui abroge les constitutions et
qui par conséquent supprime le régime de la légalité;
c'est la théorie dite de"l'état de fait" et "du gouvernement de fait". Elle est délicate.

Les principes du droit constitutionnel en matiè-

re de finances.

Chapitre II

#### LES FINANCES.

Le droit constitutionnel est sorti du droit financier; à son tour le droit constitutionnel domine le droit financier.

Historiquement, les droits financiers ont été revendiqués par les peuples avant les droits proprementlégislatifs. Les peuples ont demandé à consentir l'impôt par leurs représentants élus, avant de demander à participer par eux à la confection des lois. C'est le besoin de protéger la nation contre les exactions financières des chefs d'Etat, qui a donné naissance aux Par-

Les droits financiers ont pricédé les droits propreme t législatifs. lements.

La démocratie, sur ce point, a d'ailleurs produit quelques déceptions. Les Assemblées sont devenues dépensières, tandis que ce sont les gouvernements qui freinaient dans la voie des dépenses. L'initiative des membres du parlément en matière de dépenses est responsable dans une large mesure de l'accroissement formidable des budgets. Les propositions du gouvernement sont toujours accrues par la commission des finances; et les propositions de la commission des finances sont encore accrues par la Chambre. Le mal est si grand quedes démocrates incontestables, comme le professeur Gaston Jèze, proposent une restriction sérieuse des attributions financières de la Chambre.

#### Section I

## Suprématie du Parlement sur l'ensemble des finances

L'aménagement tout entier des finances publiques est placé sous le contrôle étroit de la représentation nationale. Mais la suprématie parlementaire de la matière n'est, ni formulée, ni organisée par la constitution de 1875 : elle résulte d'un ensemble de dispositions coutumières ou écrites, dégagées principalement à l'époque de la Restauration.

## §I-Consentement à l'impôt.

L'impôt ne peut être exigé des citoyens qu'avec le consentement de leurs représentants élus. C'est un des principes les plus anciens de la liberté moderne. Il se dessinait déjà dans le Droit public antérieur à la Révolution, puisqu'en somme, Louis XVI a été obligé de convoquer les Etats Généraux. Il a été définitivement consacré, par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen: Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi dans des matières déter minées, la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".

## § 2-L'autorisation des dépenses.

Le gouvernement, qui a les ressources qui découlent de l'impôt, peut-il s'en servir librement? C'était le principe de l'ancien droit. Si les Etats Généraux consentaient les impôts, ils ne déterminaient pas comment le produit devait en être dépensé. Dans un rapport à la Chambre des Pairs, le 27 Avril 1816, un membre de cette Chambre, Garnier, prétendit que tel était le principe de la Charte de ISI4:le roi complètement libre de distribuer comme il le voulait le produit de l'impôt. Mais c'est précisément à l'époque de la Restauration, grâce aux efforts-de grands ministres des finances, qui s'appelaient le Baron Louis et M. de Villèle, que s'est fait admettre cette nouvelle conséquence du principe démocratique en matière financière,

L'antériorité au vote des dépenses. Le Parlement doit autoriser les dépenses, et l'on trouve ici un second principe du droit constitutionnel: C'est l'antériorité du vote des dépenses. Le Par lement doit voter d'abord les dépenses, et ensuite seule ment, les recettes, parce que le gouvernement n'a pas le droit de demander aux contribuables des sacrifices, qui ne sont pas justifiés par des dépenses, dont la nécessité a été préalablement constatée par le Parlement. C'est pourquoi le Parlement étudie d'abord ce que l'on appelle le budget, c'est-à-dire les dépenses, et ensuite la loi de finances, qui autorise les recettes.

§3-Limitation de la liberté du gouvernement dans la disposition des ressources qui lui sont consenties: la spécialité.

La spécialité.

Mais l'autorisation aux dépenses comporte encore un degré de plus, c'est la spécialité. Certaines ressources sont, par le Parlement, affectées spécialement à certaines dépenses, et le gouvernement est obligé de faire ces dépenses dans les limites étroitement définies par le Parlement.

· Sous le premier Empire, le budget était voté en bloc. Le Parlement vote, par exemple, un milliard de ressources à l'Empereur, et l'Empereur dépense ce milliard comme il lui plait. C'est d'après ce système de l'abonnement que sont votés les premiers budgets de la Restauration, Mais la loi du 25 Mars 1817 a introduit dans notre système financier le principe, qui doit être celui d'un pays libre: des crédits, d'une somme déterminée, sont impérativement affectés à des catégories définies de dépenses, de telle sorte que le gouvernement n'ait pas le droit de dépenser pour une catégorie quelconque les crédits affectés à une autre.Les crédits votés pour l'infanterie ne peuvent être dépensés pour l'artillerie, ceux qui ont été consentis pour l'instruction primaire ne peuvent être déplacés en faveur de l'enseignement supérieur. Les virements sont interdits. Le progrès démocratique s'est traduit par une multiplication croissante du nombre des catégories auxquelles s'appliquent des crédits spéciaux, de façon à enfermer l'action gouvernementale dans des limites de plus en

Interdiction des virements.

350

plus étroites.En 1817, les Chambres devaient voter sur 7 ministères; en 1827, sur 52 sections; en 1831, sur 116 chapitres; en 1872, sur 338; en 1877, sur 400; depuis, sur plus de 1.500.

## §4- L'annualité du budget.

Le re us du budget.

Chaque année, le Parlement est appelé à dresser un état de prévision des dépenses et des recettes, que le gouvernement est autorisé à effectuer pour l'année suivante. Cette autorisation des recettes et des dépenses ne peut être faite que pour une seule année. Le principe s'explique par le souci d'une bonne administration financière; les prévisions ne pouvant s'étendre à l'infini dans l'avenir. Mais il s'explique surtout par une préoccupation de liberté politique; grâce au vote du budget, le Parlement exerce un contrôle extrêmement étroit sur le gouvernement, et même au cas où le gouvernement se mettrait en révolte contre lui, le Parlement aurait la mesure suprême du refus du budget. Et ne votant pas le budget, c'est-à-dire en n'autorisant pas les dépenses, le Parlement à le gouvernement à sa merci.

Le principe de l'annualité du budget n'est pasde droit constitutionnel écrit, mais seulement de droit constitutionnel coutumier. La Constitution de 1791 ordonnait que les contributions publiques seraient ordonnées et fixées chaque année par le Corps législatif. La Constitution de Fructidor An III, la Charte de 1814. la Constitution du 4 Novembre 1848 disent également que l'impôt direct ne peut être consenti que pour un an. Mais la Constitution de I875, celle qui nous régit. est muette sur ce point. On en a conclu que, par une loi ordinaire, on pourrait supprimer l'annualité du budget. Le contrôle parlementaire, dont ceux qui l'avaient institué attendaient un allègement du contribuable, avant finalement abouti à son écrasement progressif. on demande de divers côtés que le budget soit voté pour deux ans ou même pour toute une Législature.

En vertu de la loi du 27 Décembre I929, le budget est voté pour l'année financière, qui commence le Ier Avril et se te mine le 3I Mars. L'année financière ne commence plus le Ier Janvier, on a pensé que de cette fi con le budget serait voté en temps voulu.

## §5-L'apurement d's comptes.

Le Parlement, qui autorise les recêttes et les dépenses, doit avoir le droit de constater par luisi ses proscriptions ont été observées. C'est l'objet de la loi annuelle des comptes. Le principe en avait été posé par la Révolution et notamment par la Dé-

5°-L'apurement des comptes par les représentants la nation. claration des Droits de l'Homme et du Citoyen, dans l'article cité plus haut. Mais ce sont les Chambres de la Restauration, qui ont fait entrer dans la pratique le principe de l'apurement annuel des comptes, et sous la Monarchie censitaire (Restauration et la Monarchie de Juillet), la loi des comptes était discutée de très près par le Parlement. Le Parlement était alors composé de bourgeois riches, payant des impôts, et qui tenaient à savoir comment le produit en avait été dépensé. D'autre part, le régime parlementaire, étant encore dans un état un peu primitif, la discussion de la loi des comptes était pour les Chambres un moyen de contrôler de près l'action du gouvernement.

Aujourd'hui, le Parlement se désintéresse totalement de la loi des comptes. Parmi les grandes commissions permanentes, il en est une, la dernière, qui est la Commission des comptes définitifs; personne ne demande è y aller. M. Louis Marin a fait des efforts pendant de longues années pour attirer sur les comptes l'attentior du Parlement; son effort n'a eu aucun succès. D'abord les comptes sont présentés beaucoup trop tard, plusieurs années après l'année à laquelle s'applique le compte, de sorte que le Parlement ne peut pas s'intéresser à des travaux historiques. Le Parlement est une assemblée politique qui s'occupe des ministres qu'il a devant lui et qui se désintéresse des ministres du passé. D'autre part, si ce sont les mêmes ministres, ils sont tombés ... depuis l'année à laquelle s'applique le compte; or, il est entendu que, quand un ministre est tombé, il ne doit plus rien sur son administration passée; la chute vaut amnistie. De sorte, que c'est au début d'une séance, au milieu des conversations, que le Parlement approuve à le fois einq ou six lois des comptes. En 1930, le Parlement a été seulement saisi de la loi des comptes de 1921. Nous nous trouvons en présence d'une institution excel. lente et bien réglementée, qui ne donne aucun résultat par la faute des hommes.

#### Section II

## Priorité financière de la Chambre des Députés.

La priorité financière de la Chambre des Députés. "Le Sénat, concurremment avec la Chambre des dépu"tés, a l'initiative et la confection des lois. Toutefois,
"les lois de finances doivent être, en premier lieu, pré"sentées à la Chambre des Députés et votées par elle."

Ce texte de la loi constitutionnelle du 24 Février

ISI5 art. 8, donne lieu à deux interprétations possibles

I²la thèse del'infériorité financière du Sénat.

Dans cette doctrine, on exalte les privilèges de la Cham

la thèse de l'infériorité du Sénat en matière financière.

La thèse de l'égalité financière des deux Chambres. bre basse. La constitution aurait dépouillé le Sénat de toute initiative, même sous forme d'amendement. De te lle sorte que, au Luxembourg, le chiffre d'un crédit ou le taux d'un impôt pourrait être toujours abaissé, di - minué, mais jamais augmenté, de sorte qu'il n'y ait pas d'initiative, même sous la forme d'un amendement. Cette thèse invoque pour elle la lettre de la constitution. "Les lois de finances doivent être, en premier lieu, non seulement présentées à la Chambre des Députés, mais vot tées par elle". Par conséquent, si la Chambre a voté 100.000 francs et que le Sénat vote IIO.000 francs, il y a IO.000 francs qui n'ont pas été votées par la Chambre; cette interprétation a pour elle l'autorité de Gambetta, dans son discours du I8 Décembre I876 ; et, en outre c'est la solution du droit public anglais.

En Angleterre, on dit que le Roi demande des subsides, que la Chambre des Communes les accorde, et que la Chambre des Lords y consent. Par conséquent, quand la Chambre des Lords approuve ce qui a été fait par les autres, elle ne prend aucune espèce d'initiative.

2ºA cette doctrine s'oppose la thèse de l'égalité financière des deux Chambres, sauf un privilège simplement chronologique de la Chambre des Députés.

Une fois que la loi a été portée à la Chambre des Députés, et qu'elle y a été l'objet d'un vote, le Sénat reprend toute sa liberté. On peut invoquer, au profit de cette thèse, la lettre de la Constitution, la première partie de l'article précité porte, en principe, l'égalité des deux Chambres, puis une exception. Or, c'est un très vieux principe d'interprétation des textes que les exceptions doivent être très strictement interprétées. Par conséquent, si une loi a été l'objet d'un vote par la Chambre des Députés, cela suffit à satisfaire la prescription de la Constitution. Ce qu'édicterait la Constitution, c'est simplement un ordre chronologique dans les délibérations des deux Chambres.

"votées par elles" a été introduite dans le texte sur l'initiative de M. Wallon, qui était très loin d'être un révolutionnaire, qui était partisan des prérogatives du Sénat, et qui a craint seulement que le gouvernement essaie de tourner complètement la disposition de la loi, en présentant la loi de finances à la Chambre des Députés et en la portant aussitôt au Sénat. Alors, il faut qu'il y ait d'abord un vote de la Chambre des Députés. Il faut ajouter que, à la différence de ce qui se produit en Angleterre, le Sénat est élu par le pays, tan dis qu'en Angleterre, la Chambre des Lords est héréditaire, de sorte que, en France, le Sénat est la représentation des contribuables, tandis que la Chambre des

Lords d'Angleterre, ne peut pas prétendre représenter le pays.

En pratique, le Sénat a adopté un détour assez ingénieux et au premier abord surprenant. Lorsqu'il estime insuffisant un crédit voté par la Chambre.il le réduit à titre d'indication, obligeant par là la Chambre à délibérer à nouveau. Dans la seule séance du 26 Mars 1931, M. Feuga obtient, sur les crédits des universités des départements, une réduction de 100 francs. pour permettre la création à Toulouse d'une chaire de médecine opératoire. M. Philippoteaux obtient une réduction de IOO francs sur les crédits de l'école normale de Saint-Cloud, afin de permettre une élévation de ce crédit... La priorité financière de la Chambre laisse au Sénat un rôle important et qui ne fait que grandir avec la démagogie de dépenses qui entraîne la Chambre.

Chapitre III

#### LA POLITIQUE ETRANGERE

Il y aurait une étude intéressante à faire sur les rapports du droit constitutionnel et du droit international. Elle porterait notamment sur les points suivants.

I° Supériorité du droit international sur le droit constitutionnel. Chaque Etat n'est qu'un nombre de la société internationale, et son droit interne doit etre en conformité avec le droit de la société internationale. Cette supériorité est affirmée expressément dans un certain nombre de constitutions récentes, mais elle existe sans cette affirmation. Le problème se pose d'une façon encore plus concrète à propos des rapports entre le traité et la loi; s'il y a contradiction, c'est le traité qui l'emporte.

2° Le droit constitutionnel est susceptible de donner des solutions à certains problèmes aigus du droit nel susceptible international. Le problème des minorités, qui menace la paix de l'Europe, serait loin d'avoir la même acuité. si les constitutions étaient parfaites dans l'organisation des libertés.

> Ces indications suffisent à montrer qu'on ne peut pas élever des cloisons étanches entre les diverses branches du droit.

#### Section I

# Contrôle général du Parlement sur la politique

Répétitions Écrites et Orales

0

Source : BIU Cujas

Supériorité

internatio-

droit consti-

constitution-

de donner des solutions à

des problèmes

international.

nal sur le

tutionnel.

Le droit

de droit

au droit

"Les Cours de Droit" 3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

#### extérieure

\$I-La diplomatie est le dernier domaine envahi par la démocratie.

C'est un phénomène à peu près général et constant que le contrôle démocratique est beaucoup plus long à s'installer dans le domaine de la politique étrangère que dans le domaine de la politique intérieure. Cela provient de ce que les répercussions de la politique étrangère sur les intérêts des citoyens sont beaucoup plus longues à apparaître dans le domaine de la diplomatie que dans le domaine du gouvernement intérieur. Rousseau, dans ses "Lettres écrites de la montagne", indiquait que la politique étrangère doit rester du domaine des princes. Il disait: "Occupezvous de la liberté; occupez-vous de la bonne gestion des affaires publiques; occupez-vous de la bonne administration des finances, quant à la politique étrangére, laissez-la au gouvernement. "Cela pouvait s'expliquer dans une certaine mesure à une période où la guerre était faite pour quelques armées de mercenaires, par que! ques suisses courageux et que, en somme, le pavs tout entier ne sentait pas les répercussions de la guerre. Au contraire, depuis le suffrage universel, qui a entraîné le service militaire universel, la politique étrangère est aussi bien l'affaire des peuples que l'affaire des gouvernements. Mais enfin, il est évident qu'en temps normal, si on se trouve en dehors des périodes exceptionnelles de crise, les Parlements se désintéressent de la politique étrangère. Dans les temps d'avant-guerre, les interpellations sur la politique étrangère étaient extrêmement rares; il y avait un débat ou deux débats par an sur ce domaine; à l'heure actuelle.il n'y en a pas beaucoup plus. En l'année 1925:il y a un débat sur Locarno, qui est venu très difficilement, et un débat sur la personnalité du Général Sarrail, o'est tout.

§2-Le contrôle du Parlement sur la politique étrangère.

Comment le Parlement exerce-t-il son contrô le sur la politique étrangère? Il y a d'abord le
contrôle résultant du pouvoir financier. Chaque année,
à l'occasion de la discussion du budget du Ministère
des Affaires Etrangères, la commission des Finances
dépose un rapport sur le budget de ce département, rapport qui contient un exposé général de la politique
étrangère du pays, et ce rapport est l'objet d'un débat, qui ne se fait pas toujours remarquer d'ailleurs

Comment s'exerce ce contrôle. par l'ordre et la méthode.

En second lieu, le contrôle du Parlement s'exerce par les moyens ordinaires du contrôle parlementaire: la question, l'interpellation, et, au besoin, l'en-

quête.

Nous savons que les questions écrites ont été introduites dans le règlement des Chambres sur l'initiative d'un homme politique, qui avait consacré la plus grande partie de sa vie à la politique étrangère M. de Pressensé qui, pendant de longues années, avait rédigé le bulletin de politique étrangère du Temps Au Parlement, il s'apercevait de l'insuffisance du contrôle de la politique étrangère d'après les dispositions réglementaires existantes et c'est pour ce motif, qu'il proposa la procédure de la question écrite. En fait, il y a des milliers de questions écrites, environ cinq mille par an; il n'y en a jamais eu sur la politique étrangère.

Il y a un contrôle important et intéressant par la Commission des Affaires Etrangères. Cette Commission, non seulement prépare les rapports sur les traités, mais encore contrôle les ministres. Les ministres des Affaires Etrangères et les Présidents du Conseil viennent souvent devant elle et y sont inter-

rogés.

La Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés n'est qu'une création réglementaire. Au contraire, dans la Constitution Weimar.la Commission des Affaires Etrangères est une institution constitutionnelle. Elle est créée par l'article 35 de la Constitution: "Le Reichstag institue une Commission permanente des "Affaires Etrangères". Cette Commission est toute différente de la Commission française; elle reste en fonction pendant l'intervalle des sessions; elle reste même en fonction, si le Reichs tag est dissous jusqu'i la réunion du prochain Reichstag. Elle peut décider, à la majorité des deux tiers, que ses séances seront publiques, et, d'autre part, elle a tous les pouvoirs d'enquête, elle peut assigner devant elle directement tous les fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères; les ambassadeurs, les représentants du Reich à l'étranger, elle peut se faire apporter des documents. Bref, elle a tous les pouvoirs d'enquête.

Au contraire, la Commission des Affaires Etrangères française est désarmée à ce point de vue.

Il y a au Sénat américain un Comité des Affaires Etrangères extrêmement important, qui exerça sur la politique étrangère du Président, un contrôle extrêmement étroit, jaloux et tatillon.

Le contrôle de la Commission des Affaires Etrangères.

La Commission des Affaires Etrangères du Reichstag allemand.

Le Comité des Affaires Etrangères du Sénat américain.

Section II

Rôle du Parlement dans l'élaboration des traités.

Dans la plupart des pays civilisés, la politique étrangère est un domaine sur lequel le gouvernement reprend la primauté, qui appartient d'ordinaire au Parlement. Ainsi, pour la diplomatie, nos lois constitutionnelles réservent le premier rôle au Président de la République. C'est auprès de lui que sont accrédités les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères (art. 3 L. const. 25 Fév. 1875). Il négocie et ratifie tous les traités (art. 8 L. Cons. 16 Juillet 1875). Bref, c'est lui qui incarne la nation devant l'étranger.

Mais il y a aussi une zone mixte, où la représentation nationale doit avoir sa part. En ce qui concerne l'élaboration des traités, nous trouvons dans l'histoir et la législation européennes, un système monarchique, un système républicain, et enfin la constitution de

1875, qui vient s'insérer entre les deux.

Dans le système monarchique (chartes de 1814 et de 1830, l'Angleterre), le pouvoir exécutif a l'autorité exclusive pour négocier, pour conclure et ratifier tous les traités sans exception. Pendant la guerre, le parti libéral anglais, appuyé d'ailleurs, par le parti travailliste, a réclamé l'introduction du contrôle démocratique dans la politique étrangère. "Il est inadmissible, disaient-ils, que l'Angleterre soit liée sans que le peuple approuve et sans que le Parlement soit même informé". Il faut dire d'ailleurs que ceux qui réclamaient ce contrôle, c'étaient les germanophiles, les anti-interventionnistes, les partisans d'une paix séparée, qui auraient laissé la France seule en présence de l'Allemagne et notamment M. Mac Donald.

A l'opposé, dans la tradition républicaine, tous les traités, sans exception, sont soumis à la ratification du peuple ou de ses représentants. C'est le système des constitutions républicaines du Brésil et du Chili, c'est aussi le système de la Suisse, mais dans ce dernier pays les traités peuvent être directement soumis au vote du peuple, qui a donné lieu à certaines surprises dans les relations entre la France et la Suisse, au sujet de la question des zones, qui

n'est pas encore réglée.

Il y a le système américain, qui est mixte, en ce sens que les traités n'ont pas besoin d'être approuvés par le Parlement, mais ils ont besoin d'être approuvés par le Sénat, par le Sénat seul et à la majorité des deux tiers. Le Sénat est le Conseil exécutif du Président des Etats-Unis.

Solution monarchique.

Solution démocratique.

Systèmes mixtes. Dans la constitution de I787, le Sénat des Et tse Unis est chargé spécialement de représenter l'indépendance des Etats particuliers, qui entraient dans la Confédération, et les Etats purent craindre que le Président des Etats-Unis fît des traités contraires à leur indépendance, et alors on donna cette attribution au Sénat. Attribution redoutable, pui sque son exercice a éu pour effet d'annuler la signature, que le Président Wilson avait donnée au Traité de Versailles et de rompre ainsi la solidarité des alliés.

Nous arrivons au système français, qui est le type adopté par l'Allemagne, par la Pologne, par la Finlande, par la Tchécoslovaquie, etc... Pour le comprendre, il faut rappeler les diverses étapes de l'élaboration des traités:

I°La négociation des traités est faite sous la direction du Président de la République, c'est-à-dire du
gouvernement et sans aucune intervention des Chambres. A plusieurs reprises, M. Aristide Briant a refusé
de répondre sur les négociations. A la suite des négociations, est dressé un projet de traité que l'on appel
le quelque fois un protocole. Ce projet est signé par
les ministres plénipotentiaires.

2°Le traité ne devient définitif, au point de vue international, que par la ratification du Chef de 1'Etat. Le chef de 1'Etat (Président de la République en France) ratifie le traité, le signe, et le Chef de 1'Etat de la puissance étrangère ratifie également. Il y a une solennité, que l'on appelle l'échange des raféfications. C'est entre la signature du traité par les plénipotentiaire et la ratification du Président de la République que le Parlement peut avoir un rôle à jouer. Le Parlement français, pour certains traités, est appelé à autoriser le Président de la République à ratifier; c'est ce que porte l'article 8 de la loi du 16 Juillet 1875.

Les traités pour lesquels l'autorisation préalable du Parlement est nécessaire sont les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, les traités relatifs à l'état des personnes, les traités relatifs aux droits des français à l'étranger. Enfin tout échange ou toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Il y a toutes sortes de difficultés dans la pratique sur l'interprétation de ces termes. On trouve dans plusieurs. Traités de Droit constitutionnel que cette énumération comprend les traités les plus importants. Peut-être les auteurs de la Constitution de 1875 l'ont-ils cru; en réalité, c'est inexact. Les traités d'alliance n'entrent pas dans cette énuméra-

Le système de la Constitu tion de 1875.

La négociation des traités.

2°-La ratification du traité.

Traités pour la ratification desquels l'au torisation du Parlement est nécessaire.

tion(alliance franco-russe). Les traités par lesquels les puissances se distribuent les zones d'influence ou les territoires dans les continents nouveaux par exemple les traités qui distribuent les territoires de 1'Afrique ou la situation des nations en Chine ou des dispositions de cette nature, tous ces traités n'entrent pas dans l'énumération de l'article 8 de la loi du I6 Juillet 1875. Le traité de Locarno n'entre pas non plus dans cette énumération; ce n'est pas un traité de paix, ni de commerce, il n'engage pas les finances de l'Etat, etc... Par conséquent si les gouverne ments soumettent au Parlement certains traités importants, c'est de leur propre gré. (Pour le développement de ces divers points, on peut consulter deux livres du professeur Joseph Barthélemy I°Démocratie et politique étrangère 2º La conduite de la politique extérieure dans les Démocraties: 1930)

#### Titre V

#### LA JUSTICE.

Les textes constitutionnels de I875 sont complètement muets sur la justice, sauf l'énonciation du principe de la compétence du Sénat, comme juge répressif en matière politique.

#### Section I

## Existe-t-il un pouvoir judiciaire?

Il se déroule depuis longtemps dans la doctrine une vieille controverse sur la question de savoir s'il y a un pouvoir judiciaire.

On attache parfois à cette controverse un grand

intérêt :

I's s'il y a un pouvoir judiciaire, les juges doivent être indépendants du Parlement et du gouvernement, 2's s'il y a un pouvoir judiciaire, il a le monopole de la fonction de juger, et par conséquent la juridiction administrative n'est pas légitime. 3° le pouvoir judiciaire doit être organisé hiérarchiquement sous le contrôle d'une autorité suprême, etc... Il ne faut pas méconnaître l'intérêt de cette controverse, qui a commencé à se dérouler devant l'Assemblée Nationale de 1789 et qui n'est pas encore épuisée. Mais la question est, en réalité, mal posée. Dans la nature des choses, il n'y a pas de pouvoir judiciaire. Il y a un pouvoir judiciaire, si la Constitution le crée. Et la

seule question est de savoir s'il est intéressant, s'il est utile, s'il est opportun que les juges soient indépendants. A l'unanimité, on répond que les juges doivent être indépendants. Dès lors, sans nous préoccuper de savoir s'il y a ou non un pouvoir judiciaire, nous allons voir comment on peut assurer l'indépendance des juges.

§ I-L'indépendance des juges.

Deux solutions sont offertes par l'histoire

et la législation comparée.

D'abord l'élection des juges. L'expérience en a été faite sous la Révolution. En vertu de la loi du 24 Août 1790, tous les juges étaient élus, même l'accusateur public. Au début, le système produit peu d'inconvénients pour deux motifs:d'abord.parce que la loi des I6-24 août I790 impose des conditions d'âge et de capacité. Pour être élu juge. il faut avoir exercé pendant cinq ans les fonctions judiciaires; et en second lieu, parce que dans ses débuts, quand elle est jeune et timide, la démocratie a un certain respect pour les supériorités et les compétences, respect qui lui passe à mesure qu'elle vieillit. De sorte que, dans les premières élections, des jurisconsultes furent élus. Tronchet, Treilhard, Merlin, Cambacérès; mais ensuite, on supprima les conditions de capacité et on abaissa l'âge à 25 ans, de sorte qu'on vit devenir juges des peintres, des graveurs, des commis, des jardiniers. L'élec tion des juges produisit, à la fin, des résultats détestables.Lorsqu'il s'agit de choisir des techniciens comme les membres de la juridiction suprême. l'élection a quelque chose de dérisoire.

Aux Etats-Unis, les juges sont nommés dans quatre Etats par le pouvoir exécutif, ils sont nommés dans six Etats par le pouvoir législatif, et ailleurs ils sont élus. Dans 38 Etats, les plus hauts magistrats sont élus par le peuple. Le résultat est le suivant: les juges élus sont entourés de la considération mo-yenne, qui entoure les politiciens moyens. Au contraire, les juges fédéraux, les membres de la Cour Suprême sont nommés par le Chef de l'Etat, par le Président des Etats-Unis, et ils sont entourés d'un prestige exceptionnel.

L'expérience condamne le système de l'élection des juges; il ne reste en sa faveur que certaines arguties juridiques et notamment celle de Jules Simon: "Je choisis mon Député, qui fait les lois, c'est beaucoup plus difficile de choisir le Député, qui fait les lois que de choisir le juge qui les applique". Il faut répondre que le raisonnement purement logique devient un sophisme en matière politique. On ne peut imaginer un autre système de c'oix des députés que l'élection.

L'élection des juges. tandis qu'il y a d'autres systèmes de choix des juges. Alors, restons fidèles au système qui a été confirmé par l'expérience.

L'inamovibilité des juges. La seconde solution est celle qui consiste à donner des garanties aux juges. C'est notamment la garantie de l'inamovibilité; elle consiste dans le privilège de ne pouvoir être révoqué ou déplacé qu'avec l'a vis conforme du Conseil supérieur de la Magistrature, c'est-à-dire de la Cour de Cassation.

Mais, l'inamovibilité n'est pas inscrite dans notre constitution de 1875, alors qu'elle l'était dans plusieurs constitutions antérieures. D'autre part, tous les régimes, à leurs débuts, quels qu'ils soient, on suspendu l'inamovibilité de la magistrature, afin de l'épurer.

## §2-Le juge et la loi.

I'le juge a le pouvoir d'interpréter la loi.Il y a eu, dans le droit public français, des essais intéressants d'interprétation de la loi par le Parlement.

2°le juge a le devoir de suppléer au silence de la loi.Il lui est interdit de refuser de juger,

en alléguant l'insuffisance de la loi.

3°le juge ne peut pas juger la loi. Il n'a qu'à l'appliquer, après en avoir recherché la signification (V. supra, Supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires).

#### Section II

## La justice politique

§ I-Justification du fait de la justice politique.

L'existence de la justice politique est un fait général, qui se justifie par des considérations diverses.

I'-L'intérêt du régime ou de la nation. Les juges ordinaires n'auraient pas l'indépendance suffisante à l'égard d'hommes, qui ont détenu le pouvoir, qui le détiennent ou qui pourraient le détenir.

2°-L'intérêt des accusés. Le crime politique n'est pas déshonorant, il faut que le juge puisse apprécier toutes les circonstances. La foule réclamait la mort pour les ministres de Charles X. La Cour des Pairs fut moins rigoureuse.

dre à être mêlée aux controverses politiques.

4°-A crime national, il faut une juridiction nationale
5°-La responsabilité pénale est le prolongement de le

3°-L'intérêt de la magistrature, qui n'a qu'à per -

36I

responsabilité politique.

Toutes ces considérations ont une importance doctrinale; en fait, la justice politique s'explique par le souci de légitime défense des institutions politiques et sociales.

§2-Divers types d'organisation de la justice politique.

L'histoire et la législation comparées offrent

trois types de cette organisation.

I° D'après un premier type, les crimes politiques peuvent être déférés à la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. Ce système, qui est celui de la Belgique et de la Suisse, offre l'inconvénient de ne pas offrir de garanties suffisantes ainsi accusés, à raison des influences gouvernementales.

2° Le second système est celui des Hautes Cours spéciales. La justice politique est confiée à un corps judi ciaire, spécialement constitué. Il y a des Hautes-Cours spéciales du type monarchique, et d'autres, qui appar-

tiennent au type républicain.

a) Les Hautes cours spéciales du type monarchique sont composées de personnalités spécialement investies de la confiance du prince. (Sénatus-consulte du 18 floréal

an X, const. du 14 janv. 1852

b) Les hautes cours spéciales du type républicain sont composées de hauts juges et de hauts jurés, indépendants du gouvernement (Cons. 1848, art. 91). La nouvelle constitution polonaise a créé un Tribunal d'Etat, composé de huit parlementaires, présidés par le président de la Cour Suprême.

3° Il y a enfin le système du type anglais, dans lequel la Seconde Chambre juge, tandis que la Chambre populaire accuse. C'est le système de l'Impeachment.

§3-Le système français

Le système de la constitution française se rattache, en somme, au système anglais, puisqu'il donne au Sé

nat le pouvoir de juger les crimes politiques

Mais une nuance sépare la solution française de la solution anglaise: dans le système de l'Impeachment, la Chambre populaire accuse, la Chambre haute juge; on se trouve en somme, sur un cas spécial, en présence d'un acte du Parlement. Or, dans le système français, il est des cas où le Sénat juge sur mise en accusation du gouvernement.

La compétence du Sénat est double.

Il juge certaines personnes, à raison de leur qua lité; c'est la compétence ratione personae.

Il juge aussi certaines infractions, quelle que

La plus haute juridiction de l'ordre judiciaire.

Les hautes cours spéciales

Le système de l'Impeachment.

Double compétence du Sénat et double procédure. soit la qualité des personnes qui les commettent; c'est la compétence ratione materiae.

A chacune de ces compétences correspond une procédure particulière.

La procédure pour la compétence ratione materiae est réglementée dans la loi du IO Avril I889, la procédure pour la compétence ratione personae dans la loi du 5 Janvier I918.

A-Compétence ratione personae

Le Sénat peut être constitué en Cour de Justice pour juger: I'le président de la République 2°les ministres.

a) Mise en accusation du Président de la République. Il est, en principe, irresponsable (V. supra) Il peut être cependant mis en accusation par la Chambre devant le Sénat pour crime de haute trahison, et aussi pour des infractions étrangères à l'exercice des fonctions. "Le président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés et ne peut être jugé que par le Sénat". Art. I2L. const. I6 Juillet I875. Notre histoire constitutionnelle n'offre pas d'application de ce texte.

b) Mise en accusation des ministres.
Le Sénat est compétent pour juger les ministres à raison de crimes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions: "Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cas, ils sont jugés par le Sénat".

I°La compétence du Sénat, en pareil cas, est fa cultative.

Lorsqu'un crime a été commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, il appartient à la Cham bre, en votant la mise en accusation, de saisir le Sénat. Si la Chambre se désintéresse de l'affaire, le ministre pourra être poursuivi devant la juridiction ordinaire, c'est-à-dire devant la Cour d'Assises. Il n'appartient d'ailleurs aucunement à la Chambre d'exprimer la moindre opinion sur une accusation devant la Cour d'Assises.

2°La procédure est celle de la loi du 5 Janvier 1918. Du moment que la Chambre décide l'accusation, elle de vrait la soutenir devant le Sénat, par l'intermédiaire de quelques-uns de ses membres, qu'elle aurait désignés. C'est ainsi que les choses se passèrent pour le juge - ment des ministres de Charles X. Mais la loi du 5 Janvier 1918 n'a pas observé cette logique: l'accusation, mise en mouvement par la Chambre, est soutenue devant le Sénat par un parquet spécial de trois membres, un procureur général et deux avocats généraux, désignés au début de chaque année par la Cour de Cassation parmi ses

membres inamovibles. Mais la Chambre des députés peut désigner, parmi ses propres membres, un commissaire et deux commissaires adjoints, pour suivre l'accusation et présenter devant le Sénat toutes observations et conclusions. Mais ce n'est là encore qu'une faculté pour la Chambre.

3°Lorsqu'elle se trouve en présence d'une présomption de crime, la Chambre des Députés est absolument souveraine, soit pour saisir le Sénat, soit pour laisser marcher le cours ordinaire de la justice. On a essayé de poser en règle que la Chambre ne devrait saisir le Sénat qu'en présence d'un véritable crime politique, c'est à dire d'une infraction compromettant le salut du régime ou du pays. Mais en pratique, depuis I875, cette règle n'a pas été appliquée. M. Malvy a été condamné, le 6 Avril 1918, pour avoir compromis la défense nationale, et c'était bien là une de ces infractions appelant la compétence d'un tribunal politique. Mais le 25 Mars 1931, la Chambre des Députés a mis M. Raoul Péret en accusation devant le Sénat, sous l'inculpation de trafic de fonction.

4°La Cour de Justice est une juridiction, donc chargée d'appliquer la loi. Elle ne peut pas punir un fait, qui n'est pas puni par la loi pénale. Elle ne peut pas appliquer au fait punissable une autre peine que celle qui est prévue par la loi. C'est là la thèse que doivent soutenir tous les juristes.

Il y a cependant une sorte tradition en sens inverse. Le 2I Décembre I830, la Cour des pairs décidait que "du moment qu'aucune loi n'a déterminé les peines de la trahison la Cour était dans la nécessité d'y suppléer". D'autre part, dans l'affaire Malvy, le Sénat a forgéde toutes pièces un crime: "la forfaiture et lui a appliqué une peine: le bannissement, M. Malvy, condamné alors est depuis longtemps président de la Commission des finances de la Chambre et un des personnages les plus importants de la République.

B)Compétence ratione materiae
Jugement par le Sénat, saisi par le gouvernement, de
toutes personnes prévenues d'attentats à la sûreté de
l'Etat ou de complots tendant à changer la forme du
gouvernement.

Le Sénat peut être constitué par le gouvernement en haute cour de justice pour juger des attentats à la sûreté de l'Etat.

En principe, les auteurs d'attentats à la sûreté de l'Etat sont laissés justiciables des tribunaux de droit commun.

Mais le gouvernement peut décider que l'intérêt général exige qu'ils soient jugés par le Sénat.La pro-6-

dure en la matière est contenue dans la loi du IO Avril 1889.

C'est le Gouvernement, qui convoque le Sénat, et c'est lui aussi qui désigne les magistrats chargés de soutenir l'accusation.

La Cour de Justice est liée par la loi, tant dans la qualification de l'infraction que dans la détermination de la peine.

Depuis I875, la Cour de Justice a siégé plu sieurs fois, rationae materiae; affaire Boulanger (août 1889); affaire Déroulède (Novembre 1899); affaire Caillaux (Octobre 1918).

Elle a été convoquée au mois de Mai 1923, pour ju ger M. Cachin et ses complices accusés d'avoir systématiquement créé des difficultés aux troupes françaises, chargées d'occuper la Ruhr; mais le 24 Mai, elle a déclaré par un arrêt très bref: "l'affaire exposée n'est pas de celles qui sont réservées à l'examen de la Cour"

Cet arrêt, qui s'explique par un mouvement de mauvaise humeur, a posé très nettement la question de la réforme de la justice politique. Le Sénat n'accepte qu'avec mauvaise humeur le lourd devoir de juger des hommes, qui peuvent être des collègues. Il lui déplaît aussi d'être détourné de ses travaux législatifs. On pourrait imaginer une Cour de Justice, qui serait composée seulement de cinquante sénateurs choisis par leurs collègues.

Cette réforme ne pourrait être réalisée qu'au moyen d'une révision constitutionnelle.

Tels sont les traits essentiels de nos institutions constitutionnelles. Elles ont résisté à l'épreuve de l'expérience. Elles n'ont pas besoin d'être bouleversées. Il suffit qu'elles soient adaptées. Il y faut un effort de la loi, des règlements des Chambres et des moeurs.

FIN