4589

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1934-1935

REPETITIONS ECRITES

DE

Droit Constitutionnel

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. JOSEPH BARTHÉLEMY

Membre de l'Institut

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Première Année

08739 11-10-35

BIBLIOTHEQUE CUJAS
D 060 212112 3

" LES COURS DE DROIT "

RÉPÉTITIONS ECRITES & ORALES

RÉSUMES — PREPARATION A L'EXAMEN ECRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)

— PARIS —

Source : BIU Cujas

Source : BIU Cujas

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

1ère ANNÉE (B)

INTRODUCTION HISTORIQUE

La Constitution de 1875 qui nous régit actuellement est, de toutes les Constitutions françaises, celle qui a le plus longtemps duré.

Les appréciations varient sur le rang historique qu'elle doit occuper dans la série des documents de son genre. Les uns en ont compté 16; d'autres 14. En réalité, il y a dix documents solennels qui portent le nom de "constitutions". Les autres textes que l'on a mentionnés sont des actes modificatifs de ces constitutions.

Jetons un rapide coup d'oeil sur ces précédents

I

Les démocraties de la Révolution et de l'Empire

(1789 - 1814)

1°-Période de démocratie royale. La Constitution du 3 Septembre 1791

Il y a d'abord les constitutions de la Révolution. La Révolution commence par une période de démocratie royale, qui est organisée par la constitution du 3 Septembre 1791, qui maintient le roi en changeant son titre; au lieu d'en faire un roi de droit divin, elle en fait un roi représentant la nation. A côté du roi, il y a une assemblée législative unique: La Lé-

Source : BIU Cujas

gislature. Cette première constitution est un docume capital de notre histoire; précédée de la déclaration des droits, elle organise la démocratie et le régime représentatif.

2°-Période de démocratie républicaine. L'oeuvre constitutionnelle de la Convention.

A partir du 10 Août 1792, commence la période républicaine de la révolution; dans cette période, il y a d'abord l'oeuvre constitutionnelle de la Conven tion Nationale. Cette oeuvre est résumée dans les trois documents suivants :

1°- un grand document, qui a une importance his torique, mais qui n'a jamais été voté par la convention, c'est la constitution girondine (oeuvre des Girondins, lorsqu'ils avaient la majorité).

2°- La constitution montagnarde, 24 Juin 1793, constitution qui a été votée par la Convention, qui a été promulguée au milieu des réjouissances populaires, mais qui n'a jamais été mise en oeuvre parce que c'était une constitution utopiste, idéaliste et que l Convention, après l'avoir ainsi votée et promulguée s'est aperçue qu'elle était inapplicable, et a décla ré, dans ces conditions, qu'on la mettrait en oeuvre lorsque la paix serait revenue. Mais lorsque la paix fut revenue, la Convention a créé une commission de 11 membres, la Commission des onze, avec mission de donner à cette constitution montagnarde, suivant l'expression consacrée "des jambes pour marcher".

3° - Cette commission, - dont le rapporteur était Boissy d'Anglas, - sous prétexte d'adapter la constitution montagnarde, a fait en réalité une constitution toute différente, qui est la constitution directoriale du 5 fructidor de l'an III; elle est dite directoriale parce que le pouvoir exécutif est confié à un collège de 5 membres, appelés Directeurs.

On disait alors : "La monarchie se termine en pointe et la république en plateforme". A côté des directeurs il y a deux Assemblées Législatives : Le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens.

3°-Période de démocratie césarienne

Cette constitution dure jusqu'au coup d'Etat du 18 Brumaire de l'an VIII. Nous avons alors une période de démocratie césarienne. Le césarisme est cette forme de gouvernement dans laquelle un hommage complet est rendu à la souveraineté du peuple, cette souveraineté étant confisquée au profit d'un homme.

La constitution du 22 frimaire an VIII.

La constitution du 22 frimaire de l'an VIII c' est la constitution consulaire de Bonaparte; c'est sous cette constitution qu'a été construite notre société civile, c'est-à-dire la législation encore en vigueur, législation administrative et judiciaire.

En somme, la constitution du 22 frimaire de l' an VIII est notre 3ème constitution. Mais cette cons-

Source : BIU Cujas

titution a été à plusieurs reprises modifiée: transformation de la dignité consulaire à temps en consulat à vie, transformation de la dignité consulaire en dignité impériale héréditaire; lorsqu'on dit que la constitution de 1875 est la 16ème, on considère ces sénatus consultes comme des constitutions nouvelles.

Ce régime dure jusqu'à 1814, et alors commence dans notre histoire la période de la monarchie constitutionnelle, qui va durer jusqu'en 1848, mais avec 3 rois, deux constitutions et deux dynasties.

II

La monarchie constitutionnelle et censitaire

(1814 - 1830)

La charte du 4 Juin 1814.

La charte du 4 Juin 1814, la charte de la monarchie légitime, charte de la branche ainée des Bourbons, avec 2 rois, qui sont les deux frères de Louis XVI; le comte de Provence qui monte sur le trône en 1814 sous le nom de Louis XVIII et le Comte d'Artois, qui lui succède en 1824, sous le nom de Charles X.

La charte du 14 Août 1830

En 1830, la branche ainée des Bourbons est renversée par la Révolution (dite révolution de Juillet, parce qu'elle se produit à la fin de Juillet 1830) et alors monte sur le trône un cousin du roi légitime, le duc d'Orléans, qui devient roi sous le nom de Louis Philippe. La branche aînée des Bourbons s'est éteinte aux environs de 1880 par la mort du petit - fils de Charles X, de sorte qu'aujourd'hui, le descendant de la branche usurpatrice de 1830, se trouve par là même avoir hérité de la légitimité et être le prétendant légitime.

Donc, charte légitime en 1814, charte consentie en 1830.

La connaissance de ces deux chartes est essentielle, parce que la constitution de 1875, qui nous régit encore aujourd'hui, est une réédition de la charte de 1830, avec cette modification que certains n'ont pas considérée comme fondamentale qu'à la place du roi héréditaire, il y a un président de la république élu pour 7 ans; mais en somme, en 1875, on ne savait pas si on faisait une constitution pour une république ou pour une monarchie, et on a fait une constitution avec cette idée qu'il n'y aurait qu'un mot à changer, et qu'à la place du président de la République, on mettrait le mot "le roi". Tout le reste tiendrait.

Source : BIU Cujas

L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire (22 Avril 1810)

En 1815, cependant, nous avons une interruption de la monarchie constitutionnelle, Napoléon ler s'étant évadé de l'Ile d'Elbe, ayant débarqué au golfe Juan et marché dans une sorte d'avance triomphale, arriva à Paris et Louis XVIII s'en alla . Pendant cette période des Cent jours, nous avons une constitution française, qui est l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, qui est théoriquement dans la forme extérieure, la continuation de la constitution de l'An VIII, mais qui en réalité, est absolument nouvelle, qui est copiée sur la charte de 1814, par conséquent, inspirée de la constitution anglaise et qui introduit auprès de Napoléon 1er un régime parlementaire.

III

Courte période de démocratie républicaine

(République de 1848)

La République de 1848

Louis-Philippe tombe, au mois de Février 1848, à la suite d'une campagne pour l'extension du suffrage restreint, campagne que l'on appelle campagne des banquets, et nous avons une période républicaine, période attachante, intéressante, et où il y a un idéal démocratique dans l'air; c'est à ce moment que se dessine la législation sociale et ouvrière d'aujourd'hui, non seulement en France, mais dans le monde entier. La Révolution avait établi la liberté et l'égalité, la République de 1848 prétend ajouter la fraternité.

La Constituante de 1848

Dans cette période de 1848, nous avons plusieurs stades :

1°- la période de la Constituante, grande assemblée élue au suffrage universel, qui a tous les pouvoirs : législatif et exécutif, qui exerce le pouvoir exécutif par une commission exécutive, jusqu'aux terribles journées de Juin 1848, pendant laquelle la commission exécutive apparaît trop faible et où on donne un pouvoir dictatorial au général Cavaignac.

Le général Cavaignac réprime l'insurrection en 3 jours, mais on peut dire qu'il "la noie dans le sang".

Donc, de période en période, nous avons une insurrection , qui se noie dans le sang, et on a ensuite quelques années de tranquillité.

La Constitution du 4 Novembre 1848

Cette Constituante de 1848 élabore la constitution du 4 Novembre 1848. Cette constitution est idéaliste, elle porte notamment dans le préambule cette phrase tout à fait remarquable :"la France s'est cons-

Source : BIU Cujas

"tituée en République afin d'établir le bien-être de "tous par la diminution des charges publiques et des "impôts". Le budget n'avait pas alors atteint 2 milliards et il est aujourd'hui de 47 milliards officiellement, plus les budgets annexes: P.T.T. , Caisse d'amortissement, etc... et 20 milliards pour les départements et les communes.

Mais enfin, un mouvement d'idéalisme et un mouvement par conséquent de théorie et de doctrine. Cette théorie aboutit à faire une Chambre unique, que l'on appelle l'Assemblée Législative, et en face de cette Chambre, un président de la République, élu directement par le suffrage universel.

La constitution organise la rivalité entre une assemblée législative dans laquelle les forces se dispersent entre 500 membres et le président de la République dans lequel le suffrage universel se concentre; par conséquent un conflit inévitable entre le président de la République et l'Assemblée.

Depuis 1830, il y avait dans l'ensemble de la France environ 250.000 électeurs, avec le suffrage universel, il y en a 10 ou 12 millions; par conséquent, en 1848, c'est toute une masse qui brusquement est jetée dans l'Etat; il n'était pas possible qu'elle soit absolument sage et prudente. Or, cette masse n'a rien de plus pressé que d'appeler à la présidence de la République un homme, dont elle connaît seulement le nom: Louis - Napoléon Bonaparte; elle connaissait à peine les noms de Cavaignac et de Lamartine. Un homme donc se présente, se disant même le fils de Napoléon 1er, en réalité, il était le neveu de Napoléon 1er, c'était le fils de Louis, roi de Hollande et de la Reine Hortense de Beauharnais.

Il est élu Président de la République et dans ces conditions, nous avons un prince-président. Or, si un peuple appelle à sa tête un chef d'une dynastie, c'est tout de même l'invitation à rétablir cette dynastie. Louis-Napoléon Bonaparte n'avait pas vécu en France, il en était parti en 1814 et avait vécu en Suisse et en Hollande, et il n'avait d'autre titre que d'être le chef de la dynastie, et ce qui devait arriver arriva: le 2 Décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte prononce la dissolution illégale de l'Assemblée Législative (il n'en avait pas le droit, mais il le prend) et il suspend la constitution du 4 Novembre 1848.

Source : BIU Cujas

IV

Retour à la démocratie césarienne

(1852 - 1870)

Le coup d'Etat du 2 Décembre 1851

C'est ici que l'on peut dire que lorsque les choses se passent en France, même quand elles ne so pas bien, elles sont toujours un peu mieux qu'ailleu Louis-Napoléon Bonaparte fait son coup d'Etat le 2 Décembre 1851, anniversaire d'Austerlitz, mais par l'acte même, en vertu duquel il suspend la constitu tion et dissout l'assemblée Législative, il convoqu pour 13 jours après le peuple français pour lui dema der :

1°- d'approuver ce qu'il a fait;

2°- de lui donner mandat de faire une constitu tion sur une des bases qu'il indique.

Le plébiscite de 1851

Le peuple français a approuvé à une majorité écrasante. Chaque citoyen reçut un bulletin sur lequ il y avait "oui" et un autre bulletin blanc également sur lequel il y avait "non". Le peuple s'est donc re du complice du rétablissement de l'Empire.

Dans cette proclamation du 2 Décembre 1851, Loui Napoléon avait indiqué les bases suivantes :

un chef responsable élu pour 10 ans,

un sénat contenant toutes les illustrations du pays.

un conseil d'Etat contenant les hommes les plus distingués,

un corps législatif élu sans scrutin de liste, qui fausse l'élection,

des ministres responsables devant le seul chef de l'Etat et non point devant la Chambre.

Il y a dans cette proclamation toute une série de choses remarquables, notamment cette rédaction, dans laquelle Napoléon dit bien ce qu'il veut dire:

un sénat contenant toutes les illustrations du pays,

un conseil d'Etat composé des hommes les plus distingués, alors la Chambre comprend les autres.

Il y a autre chose sur laquelle il convient d'ap peler l'attention : la Chambre est élue "sans scrutin de liste, qui fausse l'élection". Le Corps Législatif (on ne dit pas la Chambre) est chargé de faire les lois et non pas de contrôler le gouvernement. Louis-Napoléon fait du scrutin uninominal (scrutin d'arrondissement ce que Gambetta appelle le petit scrutin) une des bases de l'Empire.

Source : BIU Cujas

La Constitution du 14 Janvier 1852

Il ne faut pas se laisser impressionner en se disant que le scrutin d'arrondissement est la base de la constitution; Conformément au mandat qui lui avait été donné par le peuple par le référendum, par des millions de "oui", Louis Napoléon Bonaparte rédige la constitution du 14 Janvier 1852, c'est une constitution républicaine, ayant un président de la République élu pour dix ans, ce président c'est lui. Cette constitution est promulguée, et en attendant, il faut qu'il la complète pour permettre l'élection du corps législatif.

Il y a donc depuis le 2 Décembre 1851, jusqu'à la mise en oeuvre de la constitution en 1852, une période dictatoriale, c'est-à-dire le chef de l'Etat a le pouvoir législatif, il émet des actes qu'il baptise "Lois" et qui dans la suite ne pourront être modifiés que par une loi. Il émet des lois qu'il qualifie de décrets, que seuls ses successeurs pourront modifier.

Les décrets du 2 Février 1852

Au lendemain de la constitution, il n'y a pas encore de Chambre, il faut que Louis-Napoléon Bonaparte prépare la convocation du Corps Législatif, et c'est dans ces conditions que le 2 Février 1852, Louis Napoléon prend deux grands décrets sur les élections:

un décret, qu'il appelle "organique", ce qui veut dire qu'il a force de loi et qu'il ne pourra être modifié dans l'avenir que par une loi ; c'est dans ce texte que sont déterminées les conditions de la jouissance du droit électoral, l'énumération des condamnation et des situations qui privent l'individu de son droit de vote.

un décret qu'on appelle "réglementaire" et où sont déterminées les formalités extérieures de l'élection, ce qu'on appelle le scrutin.

Ces deux décrets sont encore à la base de notre droit électoral, de sorte que, le peuple souverain, sous la IIIème République, est soumis à deux décrets pris par Louis-Napoléon Bonaparte pendant la période dictatoriale, qui a suivi le coup d'Etat du 2 Décembre 1848.

Le rétablissement de l'Empire

Louis-Napoléon Bonaparte fait à ce moment un voyage triomphal dans le midi de la France, à Toulouse, Bordeaux,etc.. il est accueilli partout au cri de"vive l'Empereur".

A Bordeaux, il prononce le fameux discours où l'on trouve la formule, qui devait lui être si souvent reprochée :"L'Empire c'est la paix".

De sorte que, à la fin de 1852 est promulgué un sénatus consulte rétablissant, au profit de Louis-Napoléon Bonaparte, la dignité impériale (Sénatus-con-

Source : BIU Cujas

sulte du 7 Novembre, plébiscite des 21 et 22 Novemb promulgation le 2 Décembre).

C'est à ce moment que commence à proprement parler le second Empire, seulement, comme il s'agis sait de toucher à une des 5 bases énumérées dans l proclamation du 2 Décembre 1851, la modification ne pouvait être réalisée que par le concours du peuple consulté par référendum. Le peuple a donc été consu et à une majorité écrasante, il dit à Louis Napoléo "Vous avez bien fait de vous faire empereur".

Evidemment, à cette époque, il y avait des mo yens de pression sur le corps électoral, il y avait des préfets qui étaient des gens d'autorité, qui al laient de l'avant, et qui étaient couverts par le pouvoir central; on ne pouvait pas dire dans les journaux tout ce qu'on voulait, on ne pouvait pas a ficher comme l'on voulait, ni faire distribuer ses bulletins par n'importe qui, il fallait des colpor- teurs autorisés par le gouvernement, on ne pouvait non plus aller faire campagne chez n'importe quel marchand de vins. Il fallait une autorisation pour s'établir et un marchand de vins pouvait se voir re tirer sa licence s'il laissait faire chez lui des réunions que le gouvernement n'approuvait pas, etc. Il y avait donc des moyens de tenir le peuple, mais tout de même il n'y a aucune puissance au monde qui puisse contraindre un citoyen à mettre dans l'urne bulletin "oui" ou un bulletin"non".

Il ne faut donc pas se laisser aller à adopte aveuglément cette littérature, qui met sur le compt de Louis-Napoléon toute la responsabilité. Le peupl français a été complice et les peuples ont les gou vernements qu'ils méritent.

L'Empire auto- ritaire

Alors commence au 7 Novembre 1852 ce qu'on ap le la période de l'Empire autoritaire, qui est le gouvernement personnel. Il n'y a plus de tribune à Chambre, les députés parlent de leur place, ils so gênés pour les grands effets oratoires. C'est un sy tème pour éteindre la représentation nationale, l'a semblée législative est gênée dans son recrutement; en outre, lorsqu'un député arrive au Corps Législati avant d'être admis à siéger, il faut qu'il prête se ment de fidélité à l'Empereur.

Le Corps Lé- gislatif du Second Empire

Au début, le Corps Législatif était composé u quement, comme aujourd'hui la Chambre de Mussolini le Reich d'Hitler, de candidats officiels. Au premi renouvellement, il entre 5 républicains, 5 opposants il y en eut deux, Carnot et Goudchaux qui refusèrent de prêter serment de fidélité, et qui ne furent pas admis à siéger.

Puis ce corps Législatif, qui doit faire les lo

Source : BIU Cujas

ne contrôle pas le gouvernement et n'est pas tenté de le contrôler, parce que le Gouvernement n'est pas là, il est absent matériellement du Corps Législatif. En effet, si des ministres entrent dans l'Assemblée, ils seront interpellés et obligés de se défendre et peu à peu, nécessairement, en dépit de tous les textes législatifs, s'établira un contrôle du gouvernement, mais si l'on adopte la solution qui est actuellement celle des Etats-Unis d'Amérique, qui décide que le chef de l'Etat choisit lui-même ses ministres en dehors des membres du Parlement, et que les Ministres ne peuvent pas entrer dans les Chambres, il n'y a pas de contrôle du Gouvernement; de sorte que les débats au corps législatif sont assez ternes.

Cependant, il est évident qu'il faut un certain lien entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ce lien est assuré par le Conseil d'Etat, c'est-à-dire des fonctionnaires, qui ne passionnent pas le débat. En effet, c'est aujourd'hui un conseiller d'Etat, demain ce sera un autre, de sorte qu'on n'a jamais devant soi les mêmes fonctionnaires; ce sont des personnages anonymés, semblables à ces commissaires du Gouvernement, qu'on voit quelquefois à la Chambre et au Sénat et dont les parlementaires ignorent les noms.

D'autre part, le Corps Législatif est diminué dans ses attributions; il n'a pas l'initiative des lois, il n'a donc pas l'initiative des dépenses et il n'a pas le droit d'amendement, c'est-à-dire le droit de modifier les projets du gouvernement. Ce droit est, en effet, soumis à une restriction tellement forte qu'elle équivaut à une suppression. Un amendement, pour pouvoir être discuté par le Corps Législatif doit être au préalable adopté par le Conseil d'Etat. Or, c'est le Conseil d'Etat, qui a rédigé le texte des lois, il le trouve donc bien, et on a donc pu dire au sujet des amendements que le Conseil d'Etat procédait "au massacre des Innocents", c'est-à-dire qu'il n'en admettait aucun.

De plus, à cette époque, il n'y avait pas de liberté de la presse, de liberté de réunion, de liberté parlementaire; c'est le pouvoir personnel.

'Empire libéral

A partir de 1860 commence une évolution importante, que l'on appelle l'empire libéral. Napoléon III disait :"je suis républicain, l'impératrice est légitimiste (c'est-à-dire royaliste, partisan de la branche aînée des Bourbons), je cherche les bonapartistes dans mon entourage".

Napoléon III était une figure curieuse, à laquelle nous pouvons rendre une certaine justice; C'était

Source : BIU Cujas

un idéaliste et quand il disait qu'il était républi
cain, cela correspondait à certaines tendances de s
pensée. Dans la proclamation, qui précède la consti
tution du 14 Janvier 1852, il a inséré cette phra
remarquable :"La liberté ne sert pas à fonder les i
titutions, elle les couronne, lorsqu'elles sont con
lidées".

Le césarisme et les formes actuelles de dictature

Ici apparaît une des différences fondamentale
entre le césarisme français et les autres formes ac
tuelles de dictature. Dans les discours extrêmement
intéressants de Mussolini et dans le démarquage bea
coup moins intéressant, qu'en a fait Hitler, il y a
une condamnation doctrinale de la liberté; le fasci
me prétend apporter au monde un évangile nouveau, o
sé au démon libéralisme de 1789; au contraire, la
constitution de 1852 commence par l'affirmation du
maintien des principes de 1789 et alors si Louis-Na
poléon Bonaparte se croit obligé de sacrifier la li
berté, il indique au moment où il le fait que ce n
est qu'une attitude passagère strictement imposée p
les circonstances. C'est donc une attitude doctrinal
tout à fait différente de celle des dictateurs actu
Alors, dès qu'il le peut, obéissant à ses tendances
et aussi aux conseils de M. de Morny, Napoléon III
fait évoluer ses institutions vers la liberté.

M. de Morny

M. de Morny, prince français, écrivait un aut
qui a composé sur lui un livre tout à fait intéress
a dans ses ascendants Louis XV et une dame du Parc
Cerfs, un czar de Russie, M. de Talleyrand; et enfi
il est le fils adultérin du général de Flao (lequel
était dans une certaine mesure parent du peintre De
croix) et de la reine Hortense, laquelle était elle
même la fille de Joséphine de Beauharnais (femme de
poléon 1er) et femme de Louis roi de Hollande frère
de Napoléon 1er.

De Morny, qui était un homme très spirituel e
dont Ludovic Halévy a tracé un portrait tout à fait
attachant dans les Mémoires que son fils vient de pu
blier dans la Revue des Deux Mondes, se trouvait do
être le demi-frère de Napoléon III, mais il fut ente
du que jamais la moindre allusion ne serait faite à
cette parenté entre M. de Morny et l'Empereur.

Ils étaient des étrangers l'un auprès de l'aut
et un jour que M. de Morny avait mis dans sa chambre
coucher le portrait de sa mère (la reine Hortense),
impératrice Eugénie lui fit savoir que c'était un ma
que de tact et qu'il devait enlever ce portrait.

M. de Morny fut président du Corps Législatif
par la nomination de Napoléon III. Il inspire donc
toute une évolution de l'Empire dans le sens libéral

Source : BIU Cujas

A partir de 1860, notamment, on donne aux Chambres le droit de répondre par une adresse aux discours du Trône; on leur donne le droit d'interpeller le gouvernement, on autorise la présence des ministres, qui sont simplement chargés d'assurer le lien entre le gouvernement et l'assemblée législative, c'est-à-dire des ministres de la parole, qui n'ont qu'à parler devant le corps législatif pour exprimer la pensée de l'Empereur.

La constitution de Mai 1870.

Le 21 Mai 1870, un senatus consulte fixait la constitution de l'Empire. C'était une nouvelle constitution, elle fixait l'entrée des ministres dans les Chambres et la possibilité pour l'Empereur de prendre les ministres dans les Chambres; en un mot, la totalité du régime parlementaire.

Cette expérience ne devait pas durer, puisque le 4 septembre 1870, après le désastre de Sedan, l'Empire tombait.

V

Les événements qui ont précédé immédiatement la Constitution de 1875

La chute de l'Empire . Le 4 Septembre 1870

Le 2 Septembre 1870 l'armée française est cernée à Sedan, dans une dépression de terrain et les armées allemandes occupent toutes les hauteurs. Dans ces conditions, l'armée commandée par Napoléon III n'a plus qu'à se rendre

A la fin de la guerre de 1914, l'Empereur d'Allemagne a fui; en 1870, l'Empereur Napoléon III a essayé de se faire tuer. Il attrapa seulement une balle morte dans sa cravate. Il fut fait prisonnier et écrivit à l'impératrice :"L'armée française est défaite et je suis prisonnier".

Cette dépêche a été connue à Paris le 3 Septembre et le 4 Septembre se sont déroulés les événements sensationnels que l'on désigne en général sous le nom de "4 Septembre".

Il y avait dans la constitution impériale une disposition, qui prévoyait le mode de Gouvernement de la France en cas d'impossibilité pour l'Empereur d'exercer son pouvoir; la régence devait, dans ce cas, appartenir à l'impératrice. Mais dans un régime, qui est le "régime personnel", celui qui est à la tête est le maître de l'Etat, il est même(dans le Second Empire) le propriétaire de l'Etat, puisque Napoléon III transmettait l'Etat à ses successeurs, dans un tel régime, quand le chef manque, le régime lui-même est

Source : BIU Cujas

ébranlé. Napoléon III étant prisonnier en Allemagne, il devait s'ensuivre d'une façon à peu près certaine la chute de l'Empire; d'autant mieux que la guerre de 1870, qui nous a été imposée par Bismarck (puisqu'il a fait un faux avec la fameuse dépêche d'Ems, de façon que notre ambassadeur se trouvât offensé) avait été désirée par l'impératrice Eugénie. En effet, l'impératrice Eugénie sentait grandir l'ambition de la Prusse, elle voyait s'aggraver son insolence, elle voulait la châtier, et d'autre part elle sentait que peut-être, quand on porte ce nom de Napoléon, on ne peut s'imposer à la tête d'un Etat, si on n'a pas un certain prestige militaire. De sorte qu'on a accusé l'impératrice d'avoir voulu la guerre, et ce n'est pas absolument faux.

Il faut lire à ce sujet les mémoires de Ludovic Halévy, lequel avait été fonctionnaire au Corps Législatif auprès de M. de Morny (Mémoires publiés par son fils Daniel Halévy).

Ludovic Halévy était lié de vive amitié avec Prévost-Paradol, l'auteur d'un livre dont se sont inspirés les constituants de 1875. Il avait été opposant à l'Empire, puis il s'y était rallié en 1870. Il raconte qu'ayant été nommé ambassadeur de France aux Etats-Unis, il va faire une visite à l'impératrice et qu'il est terrifié de voir celle-ci lui parler beaucoup plus de la Prusse et de son insolence que des Etats-Unis, où il doit aller.

Donc, on ne pouvait accepter comme régente cette impératrice, que l'on considérait comme responsable de la guerre; d'ailleurs, elle essaie à peine; peu de temps après elle s'enfuit dans un fiacre et se réfugie dans un petit hôtel appartenant à son dentiste le docteur Evans, situé dans ce qui est aujourd'hui l'avenue du Bois de Boulogne.

Le gouvernement de la France est donc vacant, et alors se produit un événement extrêmement fréquent dans notre histoire, c'est que lorsqu'un gouvernement est vacant, il y a des gens qui le prennent. On s'installe dans les ministères, on prend le télégraphe, le téléphone, on s'assied dans le fauteuil ministériel et on cherche alors à avoir l'appui de ce qu'on appelle le peuple parisien, c'est-à-dire ceux qui manifestent l'adhésion de la population parisienne.

Le gouvernement provisoire, dit gouvernement de la Défense Nationale

A ce moment, ce sont les députés de Paris qui prennent le pouvoir, ce sont : Emmanuel Arago, Crémieux Jules Favre, Jules Ferry, Gambetta, Garnier-Pagès, Glais Bizoin, Pelletan, Picard, Rochefort, Jules Simon, qui s'adjoignent un homme qui jouissait alors d'un grand prestige, le Général Trochu. On s'imaginait

Source : BIU Cujas

que le général Trochu avait un plan pour vaincre les Allemands, on disait que pour être plus sûr qu'on ne lui déroberait pas, il l'avait déposé chez un notaire.

Les députés de Paris s'adjoignent donc Trochu et disent :"c'est nous qui prenons la responsabilité du gouvernement".

Ludovic Halévy raconte qu'à cette époque, voyant Crémieux qui s'en allait extrêmement pressé, lui demanda où il allait, et Crémieux répondit :"je vais me proclamer".

En effet, il y a un cortège, qui part à l'Hôtel de Ville, il y a 4, 5 ou 10.000 personnes qui acclament les députés, ceux-ci paraissent aux fenêtres et c'est ainsi que se fait le gouvernement.

Ce gouvernement prend le nom de Gouvernement de la Défense Nationale, parce que, sous l'inspiration de Gambetta, il décide de continuer la guerre.

Il y a là un phénomène extrêmement émouvant dans l'histoire, à savoir qu'un gouvernement qui s'improvise va continuer la résistance contre l'envahisseur, et il y a aussi un second point important, c'est que ce gouvernement se trouve dans des conditions extrêmement difficiles pour continuer cette résistance, parce que Paris est assiégé (17 Septembre 1870), de sorte que les usines du Nord étant occupées, il faut improviser des usines dans le centre et le Midi de la France pour fabriquer des munitions, il faut lever des soldats, etc...

Il y eut beaucoup de critiques et beaucoup d'historiens qui dirent que cette défense était inutile et même nuisible, puisqu'au 4 Septembre 1870 l'Allemagne nous demandait 1 milliard d'indemnité et elle nous laissait Metz, tandis qu'en Février 1871, elle demandait 5 milliards et nous prenait l'Alsace et la Lorraine.

On peut difficilement juger ces choses, mais on a considéré que si peut-être ils avaient eu tort de résister, tout de même il y a eu une certaine gloire dans cette attitude.

Ce gouvernement de la Défense Nationale était un gouvernement de fait, comme celui que nous avons eu au lendemain de la révolution de Février 1848, et qui s'était installé de la même manière; on était allé à l'Hôtel de Ville et quand on demandait à Lamartine de quel droit gouvernez-vous, il répondait :"du droit des responsabilités que nous avons prises".

La délégation de Tours et celle de Bordeaux

Donc, un gouvernement de fait, ensuite un gouvernement essentiellement parisien, puisque ce sont les députés de Paris qui ont pris le gouvernement. Mais, en dehors de Paris, il y a la France, et comme

Source : BIU Cujas

Paris était assiégé, le gouvernement ne pouvait pas sortir de Paris; d'autre part, il était impossible de gouverner la France dans ces conditions. Alors il y eut ce qu'on a appelé la "délégation de Tours"; Gambetta sort de Paris en ballon et arrive à Tours, où il s'installe. Mais les Allemands avancent toujours, et arrivent vers la Loire, car en 1870, nous avons eu les combats sur la Loire. La dernière guerre a été beaucoup plus atroce en ce qui concerne les vies humaines et les dévastations, mais en 1870, un tiers de la France était envahi par les Allemands.

Cette délégation ne peut donc rester à Tours et une autre délégation s'installe à Bordeaux avec Jules Simon à sa tête.

Donc Paris, le centre avait à sa tête Jules Favre, à Tours, Gambetta, à Bordeaux, Jules Simon.

A côté de Gambetta, il y avait un jeune ingénieur qui, par la suite jouera un rôle dans la IIIème République, M. de Freycinet.

Ce gouvernement de fait va essayer d'instituer un gouvernement légitime. En France, dans le système de la démocratie, le gouvernement légitime est celui qui est appelé par la majorité du peuple. Aussi, à peine le Gouvernement de la Défense Nationale est-il installé qu'il prend un décret convoquant les citoyens français en vue de nommer une Assemblée Nationale, qui serait chargée de donner au pays des institutions définitives.

Les élections de l'Assemblée Nationale

8 Septembre 1870, proclamation au peuple français, suivie d'un décret portant convocation des collèges électoraux à l'effet d'élire une Assemblée Nationale Constituante. Cette proclamation est la suivante : "Citoyens, la République est proclamée, un Gouvernement est nommé d'acclamation, qui se compose etc....."

Mais comment faire les élections, puisque les Allemands occupent la France jusqu'à la Loire? Le Gouvernement ne peut pas envoyer d'affiches, les électeurs ne peuvent pas se rendre au bureau de vote, la France n'est plus maîtresse d'une grande partie de son territoire. Alors une série de décrets du gouvernement de la Défense Nationale renvoie cette élection successivement à des dates plus éloignées et on attend une circonstance favorable, qui permette de réunir les collèges électoraux.

Cette circonstance est fournie par l'armistice, qui est signé à la fin de Janvier 1871. Dans la convention d'armistice, signée avec les Allemands, il est entendu que, à la faveur de la suspension des hostilités, il sera nommé librement une assemblée, qui sera

Source : BIU Cujas

chargée de traiter des conditions de la paix avec l'Allemagne.

Les Allemands exigèrent la convocation d'une Assemblée Nationale, parce qu'ils ne voulaient pas traiter avec un gouvernement provisoire, afin que le gouvernement légitime ne puisse pas dire après que ce qui avait été fait par le gouvernement provisoire ne représentait pas la volonté de la France.

Les Allemands nous ont demandé une indemnité de 5 milliards or (environ 25 milliards de la monnaie actuelle); c'était une somme très considérable, mais les Allemands pensaient que nous ne pourrions jamais la payer. Ils nous demandèrent l'Alsace et la Lorraine et en outre, ils décidèrent que tant que les 5 milliards ne seraient pas payés, ils occuperaient le territoire français, en reculant un peu plus chaque fois qu'une partie de la somme serait versée.

Au moment de la dernière guerre, on a imaginé de tenir compte des capacités de paiement, d'humanité, de souveraineté nationale, etc... mais en 1871, la question ne se posait pas, les Allemands sont restés jusqu'au paiement du dernier centime de bronze.

Donc la question se posait au moment de l'armistice de 1871 de l'élection du nouveau gouvernement pour traiter des questions de paix. Les républicains voulaient qu'une fois le traité de paix signé, l'Assemblée Nationale s'en allât.

Enfin, le 8 Février 1871, une Assemblée souveraine a été élue. Depuis le 4 Septembre 1870, c'était le gouvernement de la Défense Nationale, qui avait à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif; ce gouvernement a rendu des décrets, qui ont force de loi et un certain nombre d'entre eux sont encore aujourd'hui en vigueur, notamment le décret Crémieux qui donne la nationalité française aux israélites d'Algérie, et qui par contre, ne la donne pas aux Arabes. C'est un décret qui soulève encore à l'heure actuelle d'étranges difficultés.

Il y eut aussi un autre décret, que l'on retrouve au cours de droit administratif, c'est le décret qui abroge l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII. C'est une histoire impossible au point de vue juridique: cet article 75 disait qu'un fonctionnaire ne pouvait être poursuivi soit au civil, soit au criminel, pour l'exercice de ses fonctions, qu'avec l'autorisation du Conseil d'Etat. La constitution de l'an VIII (constitution de Bonaparte) avait institué cet article et Louis XVIII l'avait trouvé si commode qu'après la chute de Napoléon, il l'avait conservé . (On en a même abusé sous le Second Empire).

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

Dans quelles conditions elles ont eu lieu

Il faut connaître la situation de la France au moment où ont lieu les élections de Février 1871: la France est vaincue dans des conditions épouvantables, puisque les Allemands occupent 1/3 du territoire français; ce sont les autorités occupantes, qui transmettent le décret de convocation des électeurs, qui s'occupent des affiches.

Comme on est dans une situation presque désespérée, il y a naturellement des tendances, qui se traduisent dans la majorité qui va siéger à l'Assemblée Nationale. Lorsque la France à ce moment se ser au bord de l'abîme, il y a deux réactions :

1° - La majorité se reporte vers le passé, on pense à Louis XIV, roi Soleil, le premier monarque d monde; une réaction d'ordre religieux se rattache à la première.

2° - Une réaction révolutionnaire, elle se fe sentir au mois de Mars 1871 avec la Commune.

Mais en Février, et sous l'influence des évén ments dont on parle, il y a un soulèvement du peupl comme en 1848 après la fermeture des ateliers nati naux, et on a une assemblée réactionnaire.

En Février 1871, la France va avoir une assem blée, qui sera également réactionnaire, monarchiste catholique.

Il y a autre chose: au moment des élections, seule question se pose : êtes-vous pour la continua tion de la guerre ou pour le rétablissement immédi de la paix?

Au mois de Février 1871, c'étaient les répub cains avec Gambetta, qui étaient "jusqu'auboutistes" (suivant une expression qui avait cours pendant la dernière guerre) et qui voulaient la continuation d la guerre. Gambetta voulait mettre les Allemands de hors et traiter avec eux lorsqu'ils seraient hors d territoire français.

A l'opposé, les monarchistes, qui considérai Gambetta comme un fou furieux, étaient partisans de la paix immédiate, ils étaient, suivant l'expressio de la dernière guerre, "défaitistes".

C'est une question extrêmement grave que cell demander à un peuple s'il veut la paix. En général, les peuples désirent la paix...

Pourtant certains pays demanderaient la conti nuation de la guerre, le nôtre a préféré la paix.

Composition de l'Assemblée Nationale

Alors, conjonction des idées pacifistes et des idées monarchistes. Nous allons donc trouver dans no tre constitution le résultat de cet état d'esprit au moment de l'élection de l'Assemblée Nationale Il en résulte, en effet, que l'Assemblée Nationale compren

Source : BIU Cujas

750 membres, dont 500 conservateurs et 250 républicains, par conséquent une majorité monarchiste. A l'époque, les 500 conservateurs étaient des monarchistes, alors que maintenant nous avons des conservateurs, qui ne sont pas nettement monarchistes; mais jusqu'en 1885 et même au delà la droite des assemblées était monarchiste ou impérialiste.

Les prétendants au trône

On peut se demander comment il se fait que ces 500 conservateurs, qui avaient la majorité à l'Assemblée Nationale n'ont pas fait la monarchie. C'était à raison de leurs divisions. Comme leur dira M. Thiers au 24 Mai 1873, il n'y a qu'un trône et ils sont trois pour s'y asseoir.

Ces trois étaient :

Le prince impérial

le prince impérial, fils de Napoléon III, qui était un enfant entouré de sympathie et qui mourut sous l'uniforme anglais dans l'Afrique du Sud, tué par les Zoulous. On dit que ce sont les raisons d'avarice de sa mère, qui ont causé l'accident dont il est mort: un harnachement peu solide se serait rompu et tombé sur le sol il aurait été massacré par les Zoulous. Ce prétendant est le moins important, car au lendemain de la chute de l'Empire, l'Empire n'a plus de partisans avoués, il reste seulement 3 ou 4 bonapartistes, qui forment le groupe appelé groupe de l'appel au peuple. Il en revint par la suite quelques-uns.

Le comte de Chambord

Il y a deux autres prétendants: un légitimiste et un orléaniste. Les légitimistes , qui forment l'extrême droite de l'assemblée, sont partisans d'amener sur le trône le Comte de Chambord. En 1820, Louis XVIII (frère de Louis XVI et ancien Comte de Provence) est sur le trône, il n'a pas d'enfant et aucun espoir d'en avoir. Son frère le Comte d'Artois devient à la mort de Louis XVIII (1824) roi sous le nom de Charles X. Il a des enfants, notamment, l'aîné, le dauphin, duc d'Angoulême, marié à sa cousine germaine, fille de Louis XVI, l'orpheline du Temple (auréolée par les malheurs de sa jeunesse, mais terriblement acariâtre).

Le duc d'Angoulême n'a pas d'enfant, c'était sur un autre fils du Comte d'Artois, le duc de Berry que la famille royale avait concentré toutes ses espérances, parce qu'il pouvait avoir une descendance (on savait qu'il avait eu deux enfants, deux filles nées d'un mariage morganatique avec une anglaise).

Le duc de Berry se marie à une princesse italienne, et c'est alors que le sellier Louvel se croyant investi d'une mission vient à Paris pour éteindre la branche aînée des Bourbons, et frappe d'un coup de tiers point le duc de Berry, au moment où celui-ci

Source : BIU Cujas

sortait de l'Opéra, alors installé rue Le Pelletier. On ramène le duc de Berry chez lui et on raconte que Louis XVIII, qu'on avait fait demander après l'attentat, répondant à son neveu, qui s'excusait de l'avoir dérangé, lui dit : "Cela ne fait rien, j'ai déja fait ma nuit".

Quelque temps après la mort du duc de Berry naissait un enfant posthume, qui prend à sa naissance le nom de duc de Bordeaux, et la branche aînée des Bourbons est à nouveau représentée. Plus tard, le duc de Bordeaux ayant reçu par souscription le domaine et le chateau de Chambord prend le nom de Comte de Chambord.

Donc en 1871, le candidat légitimiste était le comte de Chambord; mais en 1830, il était parti de France, il était allé à Prague avec son grand-père et tout le reste de sa vie, il s'est installé en Autriche à Vienne, puis au chateau de Froshdorf; il y avait donc 41 ans qu'il avait quitté la France.

Le Comte de Paris

Un autre prétendant était le Comte de Paris, chef de la branche d'Orléans , qui descend de Monsieur frère de Louis XIV, par conséquent de Henri IV et de Louis XIII. Cette branche d'Orléans a donné des personnages importants, notamment le Régent pendant la minorité de Louis XV; en outre un autre personnage important: Philippe-Egalité, député révolutionnaire à la Convention nationale, qui pendant la Révolution reste dans son habitation personnelle, qui est le Palais-Royal, où siège maintenant le Conseil d'Etat et qui vote froidement la mort de son cousin Louis XVI. Le fils de Philippe-Egalité, Philippe d'Orléans fit la guerre dans les armées de la Révolution, il ira à la bataille de Walmy, ce dont il se fera gloire toute sa vie et il deviendra en 1830 le roi Louis-Philippe.

Lorsqu'il monte sur le trône en 1830, il prend la place du Comte de Chambord en faveur duquel Charles X avait abdiqué, et Louis-Philippe fera prononcer par une loi l'exil de son cousin Charles X et de tous les membres de sa famille, hommes, femmes, enfants.... et leur interdira par une loi de posséder en France le moindre immeuble; toutefois, il est un bon parent, il leur donne un an pour liquider leurs immeubles. Dans ces conditions, la cordialité ne règne pas entre les deux branches de prétendants.

Ce qu'il y a d'étrange, c'est que Chambord avait une certaine tendresse pour le prince impérial, fils de Napoléon III; il avait à Froshdorf le portrait du prince impérial et des souvenirs que l'impératrice Eugénie lui avait envoyés.

Source : BIU Cujas

Quand le Comte de Chambord mourut et que le Comte de Paris alla à Froshdorf pour les obsèques, on lui dit qu'on ne voulait pas de lui et qu'il ne pourrait assister aux obsèques que dans le public; on fit mener le deuil par un Bourbon d'Espagne, descendant de Louis XIV, prince qui occupait son temps comme il le pouvait et plus spécialement en faisant de la photographie.

Donc, le Comte de Paris était le petit fils de Louis-Philippe, Louis-Philippe avait une belle famille: le duc d'Aumale, le prince de Joinville, le duc de Nemours; l'aîné était le duc d'Orléans. Or, ce prince étant en voiture à Neuilly vit ses chevaux s'emballer, il se leva pour parler au cocher mais il fut renversé et tué . A l'endroit où il fut tué a été érigée une chapelle expiatoire.

En vertu des règles de succession en France, il transmettait son droit d'aînesse à son fils le Comte de Paris, C'est le Comte de Paris qui va être prétendant en 1871; sa mère était une princesse allemande, Mecklembourg, et on disait de lui :"de loin il a l'air d'un allemand et de près il a l'air d'un imbécile". Mais c'était absolument faux, le Comte de Paris était un prince tout à fait digne de succéder à son père.

La majorité de l'Assemblée Nationale était donc partagée en 3 fractions: une fraction bonapartiste, une fraction légitimiste et une fraction orléaniste.

La fusion

L'affaire entre les légitimistes et les orléanistes était susceptible de s'arranger à raison des circonstances: en effet, le Comte de Chambord, petit-fils de Charles X était marié depuis de longues années et n'avait pas d'enfants, il était donc le dernier représentant de la branche aînée des Bourbons,et cette branche était destinée à s'éteindre. Après sa mort, le Comte de Paris devenait le seul prétendant. C'est ce dont on s'aperçut aux environs de 1873; à ce moment les Orléanistes se dirent :"nous faisons fausse route, au lieu de lutter contre le Comte de Chambord, nous allons lui dire , vous êtes le seul prétendant au trône". L'affaire s'arrangea en 1873 avec ce qu'on appelle "la fusion"; le comte de Paris alla faire une visite au Comte de Chambord à Froshdorf; cette visite fut dépourvue de toute espèce de cordialité, car il avait été entendu que le Comte de Paris arriverait, prononcerait certaines paroles et s'en irait.

Les affaires paraissaient donc arrangées, on commanda le carosse pour le couronnement, on choisit les chevaux qui devaient le traîner, et même le cheval sur lequel devait monter le Comte de Chambord, etc...

Source : BIU Cujas

Mais à ce moment éclata l'intransigeance du Comte de Chambord, qui ne voulut faire aucune concession. Nous sommes en 1873 et l'Assemblée constituante sent qu'elle s'éternise, qu'il faut qu'elle fasse quelque chose, alors, par lassitude, elle fait une république à une voix de majorité.

Ce sont là les grandes lignes de cette histoire sur laquelle nous allons revenir.

Réunion de l'Assemblée Nationale Bordeaux

L'Assemblée Nationale se réunit à Bordeaux, parce que les Allemands, au mois de Février 1871 occupent toute la partie nord de la France, jusqu'à la Loire. Cette Assemblée, qui doit traiter de la paix avec l'Allemagne, ne doit pas siéger en territoire occupé. On se réunit à l'Opéra de Bordeaux, beau monument du XVIIIème siècle. Sur la scène, on établit une première tribune pour le bureau (président et secrétaires); sur l'avant-scène, tout à fait devant, la tribune des orateurs, et les députés siègent à l'orchestre, au parterre et à la corbeille.

C'est là que l'Assemblée Nationale va ratifier le traité de Francfort, par lequel la France cède à l'Allemagne l'Alsace et la Lorraine. Il y eut à ce moement des scènes tragiques: les députés d'Alsace et de Lorraine, par l'organe de M. Keller font entendre une suprême protestation et quittent ensuite la salle des séances. On leur dit ensuite, suivant un principe sur lequel je reviendrai: "mais vous ne représentez pas un département, vous représentez la France tout entière, vous devez rester". A cela, ils répondent "les départements qui nous ont élus ne sont plus à la France, nous devons nous retirer". Ils ajoutent d'ailleurs que jamais l'Alsace et la Lorraine ne renonceront à leur prétention de redevenir françaises.

Le transfert de l'Assemblée à Versailles

Une fois le traité signé avec l'Allemagne, l'Assemblée Nationale n'a plus de raison de rester à Bordeaux, elle se demande alors où elle siègera, c'est une question grave à laquelle les derniers événements ont redonné une actualité. L'Assemblée Nationale ne veut pas aller siéger à Paris, dont elle se méfie, alors un débat s'engage: certains veulent aller à Bourges, d'autres insistent pour Orléans, d'autres enfin proposent Fontainebleau, finalement on se décide pour Versailles.

A ce moment, un député d'extrême gauche: Louis Blanc dit :"Paris est calme, absolument calme". Or, nous sommes en Mars 1871 et 3 jours après éclate la Commune.

Versailles apparaît donc comme le siège des pouvoirs publics et nous aurons dans la constitution de 1875 un article constitutionnel (c'est -à-dire fon-

Source : BIU Cujas

damental, qui ne peut être modifié que suivant la procédure des lois ordinaires qui dit "le siège des pouvoirs publics est à Versailles".

A Versailles, l'Assemblée siège encore dans le théâtre,

C'est dans le palais de Versailles, dans l'aile droite près de l'ancien hôtel des Réservoirs, qui a joué un rôle historique pendant toute la durée de l'Assemblée Nationale, que ce théâtre avait été construit par Louis XV. Le théâtre étant obscur, on remplace le plafond par un ciel ouvert et on se contente de cet aménagement. Les députés siègent dans l'orchestre au parterre et au balcon et le public est admis aux galeries supérieures. La tribune du bureau et des orateurs y est encore. Cette tribune est aménagée sur le théâtre.

Le 18 Brumaire de l'an VIII, Bonaparte avait fait dire aux Assemblées (conseil des Cinq Cents et Conseil des Anciens) :"vous n'êtes plus en sécurité à Paris"; les Assemblées se transportèrent à St-Cloud; Bonaparte était tranquille, et lorsqu'il arriva avec ses grenadiers , il s'empara des députés qui le gênaient et fit son coup d'Etat.

Ce château de St-Cloud a été brûlé par les Prussiens pendant la guerre de 1870, mais on avait sauvé des meubles et notamment cette tribune, qu'on avait transportée à Versailles.

Cette tribune était ornée de bronzes de Gouthière et on peut la voir encore sur le théâtre. On peut voir également le décor qui avait été installé en 1864 (et qui représente un salon champêtre, avec des grillages de vignes, des fleurs, etc...) pour une espèce de fête de charité, à laquelle assistèrent l'Empereur et l'impératrice. C'est dans ce décor que se déroulent les débats de l'Assemblée Nationale.

En 1876, les pouvoirs publics siègeront encore à Versailles, et cela jusqu'en 1879. Cette salle de l'aile droite du château de Versailles fut aménagée à cette époque pour le Sénat; on aménagea dans l'aile gauche une autre salle pour la Chambre des Députés. Ces deux locaux restent toujours prêts à Versailles au cas où les Chambres voudraient s'y transporter, et elles n'ont qu'à le décider, on est prêt à les recevoir.

Ce local de la Chambre des Députés dans l'aile gauche du château de Versailles est extrêmement vaste, et il sert encore à l'heure actuelle pour l'élection des présidents de la République et pour la révision de la constitution.

Le problème de la mission constituante

Le parti républicain étant en minorité (250

Source : BIU Cujas

de l'Assemblée Nationale

membres) dénie à l'Assemblée le pouvoir de faire une constitution. La thèse des républicains, notamment celle de Gambetta, est celle-ci : "Vous avez été élus pour traiter des conditions de paix avec l'Allemagne par conséquent vous n'avez pas le droit de faire la constitution".

L'assemblée répond par l'historique du gouvernement de la Défense Nationale: "Le 8 Septembre 1870 ce gouvernement a convoqué... les électeurs pour l'élection d'une assemblée, qui donnerait une constitution définitive à la France: cette convocation a été l'objet d'ajournements successifs jusqu'au jour où, à la faveur de l'armistice, les élections ont pu avoir lieu; dans ces conditions, l'Assemblée nationale, prévue par le décret du 8 Septembre 1870, peut donner des institutions définitives à la France. Cette assemblée a donc le pouvoir constituant.

C'est ainsi que l'Assemblée nationale a fait la constitution; mais on voit comme tout ceci est fragile et incertain et comment on a pu dire que la constitution qui nous régit actuellement, constitution républicaine, a été faite par des monarchistes.

Le personnel et les groupes dans l'Assemblée Nationale

Dans cette assemblée nationale, nous avons un grand cloisonnement des partis: il y a une extrême droite, qu'on appelle "les chevaux-légers" ou les "bonnets à poil" pour indiquer les troupes qui autrefois gardaient d'une façon particulièrement étroite le roi; ce sont les partisans du trône et de l'autel. Parmi les membres de cette extrême droite, il y avait M. de Bel-Castel, orateur éloquent, (orateur des congrès eucharistiques) c'est lui qui pendant la période de l'Assemblée nationale s'en ira à Paray -le-Monial entouré de 50 députés, assister à la consécration de la France au Sacré-Coeur. Il y a également Lucien Brun partisan du Comte de Chambord.

Il y a également la droite modérée, qui est orléaniste. Il y a le centre droit, encore orléaniste,et au centre ce qu'on appelle les groupes charnières, c'est-à-dire des groupes qui, en se transportant d'un côté ou de l'autre, font la majorité et dont les membres ont naturellement tendance à faire payer leurs oscillations et comme a dit un homme éminent :"dans ces groupes, le rendement en portefeuille est considérable au mètre carré".

Il y a le centre gauche, qui compte des républicains du lendemain, enfin la gauche et l'extrême gauche.

A Versailles, au début, il y eut une montagne, qui fut disséminée par la Commune.

Ce personnel de l'Assemblée national était un

Source : BIU Cujas

personnel assez remarquable; il y a quelques survivants des anciennes assemblées des Chambres de Louis Philippe, notamment M. Thiers; quelques survivants du Corps Législatif, mais rares, puisque ce Corps Législatif ne comprenait que des partisans de l'Empire et qu'ils sont balayés. Dans sa grande majorité, ce personnel est composé d'hommes nouveaux. Ces hommes étaient des notabilités locales, des hommes entourés de l'estime des leurs, dans leur canton, dans leur arrondissement, c'étaient en grande majorité des nobles des campagnes, que nous voyons encore aujourd'hui entourés de la considération de leur entourage, mais dont le peuple ne veut plus aujourd'hui.

Ce sont les notables terriens qui font la majorité de l'Assemblée Nationale, c'est pourquoi on les appelle "les ruraux" et Paris les déteste. Ce furent des gens honnêtes et quatre années se passent sans scandale.

Mais ce sont des gens qui font une constitution avec un certain sens positif (sens positif des gens de la campagne, qui acceptent les choses qu'on ne peut empêcher) et qui font cette constitution sans aucune espèce de prétention, pourvu qu'elle puisse marcher.

Cette composition de l'Assemblée Nationale ce n'est pas seulement une curiosité historique qu'il faut connaître, elle est indispensable pour comprendre le caractère de la constitution de 1875. Nous trouverons dans cette constitution des caractères monarchistes, parce que ce sont des monarchistes qui la font; il y aura également un esprit de transaction parce qu'on ne veut pas faire une opposition à ces 250 républicains et qu'on veut s'entendre avec eux, Nous trouverons cet esprit de transaction dans toutes les parties de la constitution.

Organisation du gouvernement de la France pendant la durée de l'Assemblée Nationale

Pendant ces 4 années, la France vit, il y a un gouvernement par l'assemblée nationale. Il faut donc étudier comment l'Assemblée Nationale organise le gouvernement de la France. Comment va être organisé le gouvernement de la France pendant la durée de l'Assemblée Nationale ?

Nous avons certains précédents : la Convention qui avait organisé le Comité de Salut Public et qui avait gouverné avec ce comité; la Constituante de 1848 qui avait organisé une commission exécutive, qui avait fonctionné jusqu'aux journées de Juin , c'est-à-dire jusqu'à la dictature de Cavaignac. L'Assemblée nationale ne s'arrêta pas à l'idée de créer une commission pour gouverner, parce que le précédent de 1848 avait prouvé que dans les périodes troubles, il faut un pou-

Source : BIU Cujas

voir exécutif énergique et qu'il n'est énergique que s'il est confié à un homme, En second lieu à ce moment un homme s'imposait : M. Thiers.

Résolution 17 Février 1871 Thiers, chef du pouvoir exécutif de la République française.

La première résolution de l'Assemblée de Bordeaux, en ce qui concerne le gouvernement, c'est la résolution du 17 Février 1871, nommant M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française.

M. Thiers est choisi par l'Assemblée, et lui-même disait :"je suis indiqué". En effet, il l'était, d'abord par son passé d'homme d'Etat et d'historien. M. Thiers était connu de toute la France comme historien, son Histoire de la Révolution et de l'Empire a eu un succès de librairie sans précédent. De plus, il avait été ministre de Louis-Philippe, il avait donc une grande expérience, et sous Louis-Philippe, il représentait, en face de Guizot, l'esprit libéral.

Ce qui l'indiquait avant tout, c'était son rôle sous le Second Empire, Après la chute de la monarchie de Juillet et après la République de 1848, Thiers était rentré dans la vie civile, mais en 1864, il est élu au Corps Législatif du Second Empire et là, tout en étant dans l'opposition, il acquiert une singulière autorité par une série d'interventions, qui sont des événements historiques, notamment un grand discours sur les libertés nécessaires. Mais ceci n'est rien: pendant l'été de 1870, alors que le Corps Législatif vote dans l'enthousiasme la déclaration de guerre à la Prusse , alors que le maréchal Leboeuf disait : "il ne nous manquera pas un bouton de guêtre". (Ce ne sont pas les boutons de guêtres qui ont manqué, mais les fusils, les cartouches, les canons et les obus). M. Thiers seul eut le courage de s'opposer à l'enthousiasme du Corps Législatif unanime et de déclarer que la guerre que l'on engageait allait être une catastrophe pour notre pay il avait vu la force de la Prusse et dans ce débat, Emile Olivier (qui méritait d'ailleurs mieux que la réputation que l'on lui a faite) dans une improvisation déclara "qu'il acceptait la responsabilité d'un coeur léger".

Ceci est tellement marquant qu'Emile Olivier élu à l'Académie Française n'a jamais prononcé son discours de réception, parce qu'on ne l'a jamais reçu Bergson a cependant fait de lui, lorsqu'il lui a succédé, un éloge magnifique.

Thiers s'est donc opposé à la déclaration de guerre et ensuite, lorsque la guerre a éclaté, il s'est transporté auprès de tous les gouvernements pour obtenir des concours; il n'en a d'ailleurs obtenu aucun, l'Angleterre n'a pas compris, elle nous a

Source : BIU Cujas

laissés écraser. L'Angleterre comprend toujours trop tard, si elle avait compris assez tôt, la guerre de 1914 n'aurait pas éclaté.

Thiers, ayant prévu nos malheurs, ayant fait ensuite tous ses efforts pour en atténuer les conséquences était donc l'homme indiqué. Il était encore indiqué à l'Assemblée nationale par ce fait qu'il avait été élu dans plus de 30 départements, et comme il avait eu des voix dans des départements où il n'avait pas été élu, il se trouvait avoir réuni sur son nom environ 2 millions de suffrages.

Il fut donc, à raison de son passé nommé chef du pouvoir exécutif de la République Française. Il n'est d'ailleurs pas content de ce titre de chef et comme il savait manifester son mécontentement , il dit "on m'appellera M. le Chef et j'aurai l'air d'un cuisinier". Mais on lui répond :"non, comme vous présiderez le conseil des ministres, on vous appellera M. le Président".

Il n'est donc pas nommé tout de suite président de la République, parce que l'assemblée ne veut pas avoir l'air d'installer d'emblée la République. La République existe à ce moment par le fait qu'il n'y a pas de prince sur le trône, mais c'est une chose transitoire. L'Assemblée a besoin d'un pouvoir exécutif et d'un chef, elle nomme donc M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République Française.

La Commune

Aussitôt après le transfert de l'Assemblée à Versailles, la Commune éclate; au début, elle eut un prétexte patriotique: Paris est assiégé depuis longtemps, il est nerveux et sensible . Il s'agissait d'aller prendre à Montmartre des canons, que l'on devait livrer aux Allemands en vertu du traité de paix; on envoie des généraux avec des troupes prendre ces canons pour les porter à l'Allemagne, le peuple de Montmartre ne veut pas livrer les canons, alors scènes d'horreurs, les généraux sont fusillés, la Commune éclate.

La sédition s'étend et M. Thiers décide que Paris ne peut pas être défendu de l'intérieur. Ce problème de la défense de Paris en cas d'insurrection est un problème grave; il y a quelques années, a été publié par indiscrétion un plan quasi officiel, d'après lequel les pouvoirs publics considéraient qu'en cas de révolution , Paris ne pouvait pas être défendu de l'intérieur.

Le 18 Mars 1871, M. Thiers déclare qu'il faut partir et reprendre Paris, ce qu'on fait, le maréchal de Mac-Mahon et le général Gallifet reprennent Paris, mais au prix de combien de victimes, certains disent 7.000, d'autres disent 30.000. On peut voir encore

Source : BIU Cujas

sur la grille du Luxembourg, le long de la rue de Médicis des traces de balles provenant de gens qui ont été fusillés là. Le système de M. Thiers réussit dans une certaine mesure,

La constitution Rivet (loi 31 Août 1871)

Il acquiert, d'autre part, une grande autorité dans ses rapports avec l'Allemagne; il ramène la confiance dans le pays et il vaut au pays l'estime du monde entier. L'Assemblée estime donc qu'il faut faire quelque chose; C'est dans ces conditions qu'à Versailles, elle vote la loi du 31 Août 1871, qui porte le nom de constitution Rivet, du nom du député qui l'a proposée . Cette constitution Rivet se résume dans un changement d'étiquette: M. Thiers est nommé président de la République; titre auquel il tenait. L'Assemblée Nationale déclare, en outre, que le titre de Président de la République sera donné à M. Thiers, mais sans rien changer au fond des choses et sans modifier le pacte de Bordeaux. La loi décide 2° - que M. Thiers sera président tant que l'Assemblée elle-même sera en fonctions. Mais elle ajoute 3° qu'elle pourra le renvoyer. 4° - Elle ajoute enfin que les ministres seront responsables devant elle.

Le pacte de Bordeaux

Ce pacte de Bordeaux n'est pas un traité écrit, rédigé en articles et signé, ce n'est pas un document ce ne sont même pas des conversations à un jour donné il est constitué par des déclarations de M. Thiers à la tribune de l'Assemblée Nationale, déclarations applaudies par l'Assemblée. Il consiste en ceci qu'en Février 1871, M. Thiers avait dit :"Nous n'avons pas à nous diviser sur des questions de politique, nous n'avons pas à savoir si nous ferons la République ou la Monarchie, il y a des choses beaucoup plus urgentes il faut reconstituer le pays, il faut repousser l'allemand hors du territoire qu'il occupe jusqu'à ce qu'on ait payé les 5 milliards; il faut donc avoir ces 5 milliards, restaurer les finances, réparer et soigner toutes les blessures que la France à reçues pendant la guerre.

On voit donc que le gouvernement de M. Thiers est un gouvernement d'union sacrée, dans lequel il y a des légitimistes et aussi des membres du centre gauche qui voulaient avant tout se consacrer à la restauration du pays en ajournant toutes les questions irritantes qui divisent.

Thiers et l'Assemblée Nationale

M. Thiers était un tout petit homme, qui dépassait à peine la tribune; mais c'était un homme qui aimait la réalité du pouvoir. Il y a des gens qui se contentent des apparences, comme c'était le cas de Louis XVIII à qui il suffisait de voir respecter une étiquette, qui rappelait l'ancienne France, et qui

Source : BIU Cujas

s'endormait lorsque les ministres l'entretenaient des affaires. Il s'intéressait seulement aux élections de l'Académie Française, parce qu'il avait des prétentions littéraires.

Louis XVIII voulait surtout la dignité royale et savait la maintenir. Au contraire, M. Thiers avait bien le goût du pouvoir, surtout le goût de l'autorité et la prétention, justifiée dans une certaine mesure, à une compétence universelle.

Cet homme, qui se trouvait dans cette situation qu'à tout moment l'Assemblée pouvait le renverser, exerçait sur cette assemblée une espèce de tyrannie, de telle sorte que chaque fois qu'il y a une question un peu importante, Thiers monte à la tribune et donne son opinion et dit :"si vous ne votez pas dans ce sens, je m'en vais".Mais les services rendus par M.Thiers étaient un peu récents pour qu'on osât le renverser tout de suite. Cependant l'Assemblée Nationale était tyrannisée, elle aurait voulu le renverser, mais elle n'osait pas.

A ce sujet, il y a un article assez amusant à lire du grand polémiste catholique Louis Veuillot; dans cet article, Veuillot ne mentionne pas le nom de M. Thiers, mais il intitule l'article "Adolphine". C'est l'histoire d'une cuisinière qui, chaque fois que sa patronne a du monde à dîner, arrive au salon et lui impose ses conditions en défaisant son tablier. La maîtresse de maison qui a des invités qui attendent dit :"tout ce que vous voudrez Adolphine, mais ne partez pas". C'était ce que faisait M Thiers à l'Assemblée.

D'autre part, la Commune était jugulée, la guerre civile était terminée, M. Thiers par sa présence au pouvoir avait favorisé les emprunts de libération, le premier de 2 milliards avait été couvert 4 fois, et le second de 3 milliards avait été couvert 14 fois. Mais maintenant on n'avait plus besoin de M. Thiers et l'Assemblée décida de s'en débarrasser.

La constitution de Broglie (loi du 13 Mars 1873)

La situation de M. Thiers était exceptionnelle en ce sens qu'il était président de la République, mais en même temps député à l'Assemblée Nationale et qu'il avait posé comme condition qu'il resterait député en devenant président de la République, qu'il pourrait siéger soit au banc du gouvernement, soit au banc des députés et qu'il jouirait de ses prérogatives de député.

Alors sur la proposition du duc de Broglie,(fils de Victor de Broglie, auteur d'un livre sur le gouvernement de la France) on vota la loi du 13 Mars 1873

Cette constitution de Broglie, que M.Thiers ap-

Source : BIU Cujas

pelait la loi chinoise et qui avait pour objet d'éloigner M. Thiers de l'Assemblée nationale. M. de Broglie avait dit :"Vraiment M. Thiers abuse de ses forces, nous avons besoin de lui, il a le devoir de conserver ses forces pour le pays, par conséquent nous allons le forcer à les ménager; il ne viendra plus à l'Assemblée comme il y venait autrefois.Nous distinguerons entre les interpellations sur la politique générale et les interpellations ordinaires. S'il s'agit d'une interpellation sur la politique général si M. Thiers veut intervenir dans le débat, il en informera le président de l'Assemblée par un messag la réception de ce message aura pour effet immédiat de suspendre la séance et le renvoi à une séance ultérieure, dont l'objet unique sera l'audition du président de la République. Lorsque le président de la République aura été entendu, la séance sera de no veau levée et le président de la République s'en ira les débats reprendront ultérieurement et pendant l' absence du Président de la République".

C'était ce que M. Thiers appelait un cérémonia chinois; il disait que les Chinois lorsqu'ils reçoivent quelqu'un l'accompagnent à la porte, le visiteur fait quelques pas, puis revient saluer, etc...Il y avait entre l'Assemblée et M. Thiers toute une série de salutations identiques.

En réalité, l'objet de cette proposition de Broglie c'était d'enlever à M. Thiers l'autorité qu il avait acquise sur l'auditoire; M.Thiers ce n'est pas l'orateur populaire, ce n'est pas l'homme dont o dit qu'il a tous les dons de l'orateur. Il avait d'abord essayé l'éloquence comme Chateaubriand, avec les grandes envolées, mais pour cette éloquence , il faut un certain physique, que M. Thiers ne possédait pas; il prit donc l'habitude de l'éloquence dite "d'affaires", langage simple et persuasif, et dans c genre il était incomparable, il commençait d'ailleur toujours par dire qu'il ne savait pas s'il aurait la force d'aller jusqu'au bout.

D'autre part, M.Thiers c'est l'orateur parlementaire, c'est l'orateur qui a besoin d'assister au débat pour y participer, d'intervenir à l'heure qu'il considère comme opportune; d'être là pour les répliques et les ripostes. Or, le système de la constitution Broglie le faisait venir prononcer un discours, qui était plutôt un monologue, qui était écouté (ce qui est terrible pour un parlementaire) dans un silence complet. Puis il s'en allait

Les événements du 24 Mai 1873

Cette procédure fut mise en jeu au moment des événements qu'on appelle les événements du 24 Mai 1873.

Source : BIU Cujas

Nous avons dans ce mois de Mai deux anniversaires de tentatives réactionnaires: la tentative de la droite de l'Assemblée Nationale contre M. Thiers, 24 Mai 1873, et la tentative du maréchal de Mac-Mahon contre la majorité républicaine de la Chambre des députés, 16 Mai 1877.

La chute de M.Thiers . L'animosité de l'Assemblée à son égard.

Que s'était-il produit entre M. Thiers et l'Assemblée Nationale? D'abord, il y avait de la part de l'Assemblée Nationale à l'égard de M. Thiers une certaine jalousie: à un congrès des Sociétés savantes, qui s'était tenu à la Sorbonne, M. Jules Simon, ministre de l'institution publique parlant à des savants avait dit : "le libérateur du territoire est un historien, c'est un savant, comme vous, c'est M. Thiers". La droite de l'Assemblée Nationale s'agite, on veut interpeller le Gouvernement, sous prétexte que l'auteur de la libération du territoire c'est l'Assemblée Nationale et non pas M. Thiers.

Ainsi, une fois que M. Thiers eut accompli son oeuvre, on la lui conteste. De plus, M. Thiers, ancien ministre de Louis-Philippe était accusé par la droite de l'Assemblée, de radicalisme. On estimait que M. Thiers faisait preuve de beaucoup de sympathie pour la gauche et même l'extrême gauche de l'Assemblée. Il est bien entendu que ce radicalisme de M. Thiers serait aujourd'hui du conservatisme et qu'il ne trouverait plus de place sur les bancs de la gauche de l'Assemblée.

Enfin, M. Thiers avait reconstitué son ministère d'une certaine manière. On sait que le pacte de Bordeaux était une entente, d'ailleurs sans forme, entre les membres de l'Assemblée nationale, qui tendait à ajourner à plus tard la solution des grands problèmes républicains, et monarchiques, pour consacrer tous les efforts de l'Assemblée au relèvement du pays, au paiement de l'indemnité etc... Dans ces conditions, au mois de Février 1871, M.Thiers avait constitué un ministère de très large union nationale, dans lequel il y avait des gens du centre gauche et aussi un légitimiste (partisan du comte de Chambord) M. de Larcy; mais en 1873, l'oeuvre provisoire et urgente que M. Thiers avait proposée à l'Assemblée Nationale à Bordeaux était achevée et dans ces conditions, M. Thiers crut pouvoir prendre un ministère homogène, qui était très modéré et notamment se séparer de M. de Larcy, alors ministre des Travaux Publics.

Il prend des hommes de tout repos, qui nous apparaissent maintenant avec le recul de l'histoire comme tels, et notamment M. Bérenger, qui sera connu dans l'Histoire sous le nom de Bérenger de la Drôme,

Source : BIU Cujas

et qui a inspiré dans une très large mesure le droit pénal, notamment dans la loi de sursis, qu'on appell aussi "loi Bérenger". Bérenger se trouve avoir été ministre pendant 8 jours en 1873; il mourra en 1917, sénateur inamovible.

Là-dessus, la droite s'agite et on décide de p fiter de l'occasion pour se débarrasser définitive- ment de M. Thiers. C'est le duc Albert de Broglie, qui se charge de mener l'attaque. M. Thiers avait connu Albert de Broglie tout enfant et avec l'habitu des vieillards le considérait toujours comme un pet garçon; mais tout de même, lorsque M. Thiers fut nom mé Président de la République, il nomma Albert de Broglie ambassadeur à Londres, peut-être pour se dé- barrasser de lui, parce qu'il le voyait un peu agité

M. Albert de Broglie revient de Londres pour interpeller M. Thiers et le 23 Mai 1873, il prononce un discours, dans lequel il se plaint que M. Thiers abandonne les intérêts conservateurs. Alors joue la loi du 13 Mars 1873, M.Thiers envoie un message au Président de l'Assemblée par lequel il lui fait con- naître qu'il entend intervenir dans la discussion. U fois le message parvenu à l'Assemblée, la séance est levée et renvoyée au lendemain matin à 9 heures pour l'audition du président de la République. Et le 24 M 1873, M. Thiers vient prononcer son discours.

Il n'essaie nullement de ménager l'Assemblée, prononce notamment ces paroles, qui sont restées dan l'histoire : "La République est le gouvernement qui nous divise le moins; il n'y a qu'un trône et vous êtes trois pour vous y asseoir".

L'ordre du jour Ernoul

M. Thiers ayant prononcé son discours, la séan est levée et renvoyée à l'après midi. C'est au cours de l'après-midi que l'Assemblée Nationale vote un or dre du jour de M. Ernoul, avocat de Poitiers (membre de l'extrême droite), qui était arrivé à Paris pré dé d'une grande réputation. On avait dit à M. Thiers que c'était un nouveau Berryer, et M. Thiers avait répondu :"Oui, mais c'est un Berryer de province". C avait rapporté ces mots à M. Ernoul, et celui-ci se vengea par son ordre du jour ainsi conçu : "L'Assem- blée Nationale considérant les dernières modificatio ministérielles comme n'ayant pas donné aux intérêts conservateurs toutes les garanties auxquelles ils on droit..."M. Thiers est blâmé à 16 voix de majorité. Il ne veut pas y croire, mais après en avoir acquis certitude, il donne sa démission le soir même du 24 Mai 1873.

L'élection du maréchal de Mac-Mahon

Ce meme soir, il est remplacé par le maréchal Mac-Mahon, qui, croyant faire un acte de courtoisie

Source : BIU Cujas

alla demander à M. Thiers s'il devait accepter. M. Thiers lui répondit : "Je vous ai quelquefois donné des ordres, mais jamais je ne me suis permis de vous donner des conseils".

Il n'y a rien de changé dans la constitution, sinon un changement de personne; pourtant il y a un grand changement dans les pratiques parlementaires. M. Thiers voulait intervenir dans les débats, alors que le maréchal de Mac-Mahon n'osera jamais.

Le maréchal était un homme loyal, un militaire courageux, mais lorsqu'il se trouvait devant un auditoire, il restait sans paroles et dans son émotion, il lui arrivait de prononcer des mots malheureux, que l'histoire a recueillis. On raconte qu'étant allé à Toulouse au moment des inondations de 1875, il prononça les paroles : "que d'eau, que d'eau....." Une autrefois, allant visiter l'Ecole militaire de St-Cyr, on lui présenta le premier de la promotion, il lui dit :"C'est vous le nègre, eh bien continuez....".

D'ailleurs, les petits journaux ont fait au maréchal de Mac-Mahon une réputation d'homme peu intelligent, et ils racontent par exemple qu'une fois que le général Ducrot était allé lui demander une faveur,et alors qu'il avait dû la lui refuser, le maréchal le voyant partir de mauvaise humeur, lui dit :"viens donc dîner avec moi". Le général Ducrot lui répondit :"Je ne peux pas, je vais voir Hernani" - "Mais je la connais, reprend le maréchal, amène la moi".

A cette époque, on a publié une grande image en couleurs représentant le maréchal à cheval, et la légende portait: Le cheval a l'air intelligent, ma foi.."

Bref, le maréchal de Mac-Mahon ne voulait pas aller à l'Assemblée, d'autre part, il n'avait pas la compétence de M. Thiers, de sorte que la présidence du Maréchal de Mac-Mahon mène doucement la présidence de la République vers une magistrature assez effacée.

Le maréchal est nommé président de la République dans les conditions de la constitution Rivet, c'est-à-dire il est nommé pour le même temps que l'Assemblée Nationale; mais à tout moment, l'Assemblée peut le renverser. C'est assez curieux comme institution, c'est un peu comme si on faisait un mariage avec possibilité à tout moment d'un divorce par répudiation.

La loi du Septennan (20 Novembre 1873)

Mais il s'agit tout de même de sortir de cette ornière, il s'agit de décider quelle constitution on va faire. C'est la première fois dans l'histoire qu'une Assemblée élue depuis 1871 n'a pas encore abordé en 1873 le problème constitutionnel. C'est dans ces conditions que l'Assemblée hésitant toujours entre le Comte de Chambord et le Comte de Paris, veut s'assu-

Source : BIU Cujas

rer un répit, et elle le fait par la loi du Septennat du 20 Novembre 1873. Cette loi est curieuse, car elle est constitutionnelle et que l'Assemblée appuie son pouvoir constitutionnel dans cette loi.

La loi du Septennat confie la présidence de la République au maréchal de Mac-Mahon pour une durée de 7 ans, quoiqu'il arrive; c'est une loi faite pour un homme, afin que l'assemblée ait le temps de réfléchir.

On voit comment la question va se poser, nous avons le maréchal de Mac-Mahon pour 7 ans, va-t-on faire une constitution pour 7 ans ou des institutions définitives?

La fusion

Au mois d'Aout 1873, avait eu lieu ce qu'on appelle "la fusion": les orléanistes s'apercevant que le comte de Chambord est vieux et sans enfants pensent que la meilleure méthode à suivre est de reconnaître ses droits et qu'après sa mort, le Comte de Paris ou ses descendants deviendront les seuls prétendants légitimes.

La fusion a lieu à Frohsdorf , chateau d'Autriche habité par le Comte de Chambord; le cérémonial de la rencontre est arrêté d'avance , y compris les paroles que doit prononcer le Comte de Paris. Celui-ci déclare "qu'il reconnaît les droits du Comte de Chambord à la couronne et que le Comte de Paris demande seulement à reprendre sa place dans la famille". Le Comte de Paris arrive, récite son compliment et s'en va. Voilà la fusion faite.

L'intransigeance du Comte de Chambord

La question monarchique est résolue, il semble que nous allons avoir la monarchie, puisqu'il n'y a plus qu'un prétendant au trône. Alors on voit chez Binder le carrossier à la mode le carrosse du couronnement, les chevaux sont choisis: l'un s'appelle Arques, l'autre Ivry; au besoin le Comte de Chambord montera sur un de ces chevaux pour faire son entrée dans Paris, parce qu'on n'a pas oublié que l'entrée de Louis XVIII dans Paris, dans sa calèche a produit un mauvais effet sur le peuple, qui a toujours vu les rois entrer dans la capitale à cheval.

Le comte de Chambord d'ailleurs est un cavalier très satisfaisant, il montera un de ces chevaux qui sont dressés à ne pas bouger au bruit des musiques, des acclamations et du canon. Tout est prêt.

C'est à ce moment que toutes les espérances royalistes se heurtent à l'intransigeance du Comte de Chambord.

La question du drapeau

Le Comte de Chambord compte remonter sur le trône en vertu de son sang, il ne veut pas être appelé par l'Assemblée; il ne veut pas , dit-il, "revenir sur le char mérovingien de la démocratie". Toutes ses in-

Source : BIU Cujas

transigeances se concrétisent dans la question du drapeau. Il veut comme drapeau national le drapeau blanc fleurdelysé; et c'est sur cette question de drapeau que vont se dérouler les négociations, d'ailleurs infructueuses, qui sont menées par un député des Basses-Pyrénées, M. Chésnelong .

M. Chesnelong va à Froshdorf et propose au Comte de Chambord toutes sortes de combinaisons : le drapeau blanc restera le pavillon personnel du roi, et la France conservera le drapeau tricolore; on propose encore un drapeau tricolore dans le blanc duquel il y aurait eu des fleurs de lys...Le Comte de Chambord reste intransigeant, et le Comte de Falloux dans ses mémoires d'un royaliste, est extrêmement sévère envers cette intransigeance.

Certains disent qu'en réalité, le Comte de Chambord n'avait aucune envie de remonter sur le trône, qu'il était dans un château magnifique, avec une chasse splendide et qu'il s'y trouvait bien, on dit aussi que sa femme voulait l'empêcher de règner, estimant qu'il ne resterait pas sur le trône. On dit également que Bismarck serait intervenu pour empêcher la monarchie d'être rétablie en France.

Certains autres expliquent cette intransigeance par l'intervention des Jésuites. D'autres enfin disent que le Comte de Chambord aurait eu des doutes sur la légitimité de sa naissance, que cette naissance, en 1820, lui aurait paru mystérieuse, et qu'alors, n'étant pas très sûr d'être le véritable descendant d'un roi, il se serait dit qu'il n'avait pas d'autre titre que celui de l'incarnation d'un principe et qu'il avait le devoir d'être intransigeant sur ce principe. Donc, le Comte de Chambord refuse pratiquement de remonter sur le trône et la monarchie se trouve ajournée. "Tout cela pour une serviette", disait le pape. (La serviette, en l'occurence, c'était le drapeau).

Si le Comte de Chambord ne voulait pas le trône, qui allait y monter? Le Comte de Paris? Monseigneur d'Hulst, qui était un prélat très remarquable, faisait tous les jours à Dieu une prière pour la solution de ce problème en disant : "Je prie Dieu qu'il ouvre les yeux de Monseigneur, ou qu'il daigne les lui fermer".

La proposition de Ventavon La commission des Trente. Septennat personnel ou impersonnel

C'est dans ces conditions, que l'Assemblée Nationale se trouve fort embarrassée, et alors il faut qu'elle fasse quelque chose; Elle pense d'abord à organiser le pouvoir du maréchal de Mac-Mahon et c'est la proposition que fait M. de Ventavon, qui propose de faire une constitution, qui durera 7 ans, le temps du pouvoir du Maréchal; on se dit que les 7 ans écoulés, le Comte de Chambord finira peut-être par mourir ou se

Source : BIU Cujas

décidera à abdiquer, et on nomme pour étudier cette proposition de M. de Ventavon, une commission de 30 membres. Cette Commission des Trente, qui se met au travail sans aucune espèce d'ardeur, est chargée notamment de faire une constitution, elle se fait faire préalablement quelques leçons de droit constitutionnel, M. Waddington lui fait un rapport sur la législation constitutionnelle comparée, c'est-à-dire un véritable cours de droit constitutionnel comparé pour que la Commission puisse choisir entre les différentes constitutions qu'on lui présente.M.Lefèvre Pontalis lui fait un rapport sur les secondes Chambres en France et à l'étranger et M. Laboulaye fait un rapport sur la constitution américaine. On étudie donc in abstracto sans savoir ce qu'on fera, on cherche surtout à gagner du temps.

La seconde Commission des Trente.

Mais cette première Commission des Trente, qui ne fait rien est remplacée par une seconde Commission de trente membres , qui va se mettre à l'ouvrage et qui rédige une série de projets: un projet sur l'organisation du Sénat, un projet sur l'organisation des pouvoirs publics.

Dans ces projets, il n'y a aucune disposition indiquant qu'on se trouve en République ou en Monarchie; C'est alors qu'a lieu une histoire assez complexe dans les détails de laquelle il est inutile d'entrer, il suffit d'en connaître les grandes lignes.

L'amendement Casimir Périer (23 Juillet 1874)

Il y a d'abord un amendement Casimir-Périer : la France adopte la forme républicaine avec un Président de la République et 2 Chambres. Vers la fin de 1874,cet amendement Casimir-Périer est rejeté.

L'amendement Laboulaye (28 Janvier 1875)

Un amendement Laboulaye est présenté en 1875, qui reprend l'amendement Casimir-Périer: il y a un président de la République et deux Chambres. Cet amendement est rejeté.

L'amendement Wallon (30 Janvier 1875)

C'est alors qu'au commencement de Février 1875, M. Wallon dépose cet amendement : le président de la République est élu par la Chambre des Députés et le Sénat, réunis en Assemblée nationale à Versailles.

Naturellement , du moment que l'Assemblée Nationale avait rejeté les 2 amendements Casimir - Périer et Laboulaye, elle devait rejeter l'amendement Wallon,qui était identique, sauf la forme. Cet amendement est accueilli au milieu de l'inattention générale, M. Wallon monte à la tribune pour le soutenir et il parle encore au milieu du bruit et des conversations.

M. Wallon est un type assez curieux: c'était un catholique, très pratiquant et en même temps un démocrate très libéral: c'est ainsi qu'en 1848, il avait collaboré à la suppression définitive des derniers

Source : BIU Cujas

restes de l'esclavage dans les colonies; puis il avait un certain goût pour la république . C'était un professeur à la Sorbonne, professeur estimable, mais n'ayant aucun des dons de l'orateur; une voix hésitante, des gestes courts, et dans son discours, il se fait tout petit, il disait :"Essayez donc la République, c'est le meilleur moyen de vous en débarrasser une fois qu'on l'aura vue, on n'en voudra plus". 'C'était aussi ce que disait M. Thiers en termes plus crus).'

On passe alors au vote et à la stupéfaction générale, on s'aperçoit que l'amendement Wallon est voté à une voix de majorité. Les monarchistes avaient dit :"Nous ferons la monarchie à une voix", et c'est la République qui est faite à une voix de majorité.

Les anecdotes abondent au sujet de cette voix de majorité. On disait que le maréchal de Mac-Mahon ayant pris la liste des votants, les compta et comme à la fin il y avait Waddington (la liste était dressée alphabétiquement), il se serait écrié :"c'est Waddington qui a fait la République".

On raconte également qu'un député, qui avait été obligé de s'absenter quelques instants, et ayant voulu voter contre l'amendement serait rentré au moment où le président disait "le scrutin est clos". S'il était arrivé quelques instants plus tôt, nous n'aurions pas eu la République...

On disait aussi qu'il y avait un député à l'Assemblée Nationale, un notaire parisien qui était ce jour-là en habit; il se trouva près de la porte au moment où le duc de Broglie arrivait à l'Assemblée. Le duc de Broglie regarda l'habit sans regarder le visage et comme il avait un parapluie mouillé, il le remit au député en lui disant :"Prenez-le , vous me le rendrez lorsqu'il sera sec". Il avait pris le député pour un huissier. Du coup le député, qui était monarchiste, devint républicain et vota pour la République.

D'ailleurs, après ce premier pas, la république, pour employer un mot dont on se sert aujourd'hui, était, pour ainsi dire, dédouannée et tout le monde vota pour la République et il y eut une majorité considérable, on y trouva même des hommes comme le Comte d'Haussonville, qui sera représentant du Comte de Paris.

Les lois constitutionnelles

C'est au cours de cette année 1875 qu'aura lieu le vote des lois constitutionnelles. D'abord la loi du 24 Février 1875 relative à l'organisation du Sénat; la loi du 25 Février 1875 relative àl'organisation des pouvoirs publics et la loi du 16 Juillet 1875 sur les

Source : BIU Cujas

rapports des pouvoirs publics.

C'est là toute la constitution.

Toutefois, lorsque l'on consulte les textes dans le code civil, on remarque que la loi du 24 Février 1875 sur l'organisation du Sénat est insérée après la loi du 25 Février 1875 et on devine tout de suite pourquoi : En effet, l'Assemblée nationale ne pouvait pas promulguer une loi sur le Sénat avant de savoir si on serait en République ou en Monarchie, mais on tenait essentiellement à avoir un Sénat. Waddington disait : "la constitution est avant tout un Sénat".

Les gens de 1875 étaient des conservateurs et ils tenaient au Sénat qu'ils considéraient comme l'organe des intérêts conservateurs; mais on ne pouvait pas promulguer une loi sur une seconde Chambre sans savoir le régime qu'on instaurerait. C'est pourquoi nous avons la loi du 25 Février 1875 promulguée avant celle du 24.

Il y a 11 articles dans la loi sur le Sénat, 8 articles dans la loi du 25 Février et 14 articles dans la loi du 16 Juillet. La constitution de 1875 est donc très courte.

Les lois organiques

On y ajoute ensuite la loi organique du 24 Août 1875 sur l'élection des sénateurs et la loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés. Ce sont deux lois ordinaires qui peuvent être modifiées par les Chambres par les moyens ordinaires de l'élaboration des lois. Il faut remarquer que notre constitution de 1875 pour la première fois dans l'histoire n'est pas contenue dans un document, qui s'appelle constitution, il y a seulement 3 lois constitutionnelles, complètées par deux lois ordinaires.

Entrée en vigueur de la Constitution de 1875 (8 Mars 1876)

Nous sommes au 30 Novembre 1875 et nous avons toujours l'Assemblée Nationale. Cette Assemblée nationale se sépare à la fin du mois de Décembre 1875 après avoir élu les 75 premiers sénateurs inamovibles et décidé qu'elle restait toujours à la disposition du gouvernement, si le gouvernement en avait besoin, mais, en attendant, on va nommer la Chambre des Députés et le Sénat.

C'est au début de l'année 1876 que la constitution entre en vigueur. Cette entrée en vigueur se fait à Versailles, le Sénat restant dans la salle de l'Assemblée Nationale et la Chambre des Députés s'installant dans la salle construite pour elle, qui est aujourd'hui la salle où se réunit l'Assemblée Nationale pour les élections du président et les révisions.

Le Président d'âge de la Chambre des Députés

Source : BIU Cujas

c'est le fameux Raspail, savant et agitateur, qui a passé de longues années de sa vie en prison. Les honneurs lui sont rendus à Versailles par la gendarmerie mobile, de sorte que Raspail marche entre deux rangs de gendarmes, et il disait à quelqu'un :"C'est la première fois que je me trouve entre deux gendarmes sans être arrêté".

Cette constitution de 1876 a été révisée à plusieurs reprises : 1° révision en 1879 sur le siège des pouvoirs publics.

La révision de 1879

L'Assemblée Nationale, qui avait déjà eu la méfiance de Paris lorsqu'elle se trouvait à Bordeaux, qui avait décidé de se transporter à Versailles, avait toujours cette méfiance, singulièrement accentuée par les troubles de la Commune. Dans ces conditions, elle avait fait une règle constitutionnelle du siège des pouvoirs publics hors Paris. "Le siège des pouvoirs publics, disait l'art. 9 de la loi du 25 Février 1875, est à Versailles".

La question des capitales

C'est une grave question que celle de la capitale, question qui a été résolue d'une façon diverse par les divers pays.

1°- Il y a des capitales choisies, c'est ce qui arrive notamment dans les pays qui composent la République américaine, en ce sens que la capitale n'est pas dans la ville principale, on ne met pas les pouvoirs publics dans une ville industrielle ou commerciale, dans une capitale économique, on la met dans une petite ville où elle est surtout à l'abri de l'impression et des menaces du peuple.

2° - Il y a aussi le système des capitales historiques. Les Anglais ne peuvent pas la mettre autre part qu'à Londres; les Italiens ne peuvent pas avoir leur capitale autre part qu'à Rome. En France, la capitale, c'est Paris. Paris étant nécessairement le siège des pouvoirs publics, puisque ce sont là que sont les ambassadeurs, là que sont les éléments de la vie nationale, économique, financière, intellectuelle. Paris a une situation unique dans le monde en ce sens que la France ne peut pas choisir pour son siège d'autre ville que Paris. Mais il y a deux inconvénients : 1° - danger révolutionnaire qui est évident; 2°- le péril étranger. Paris n'est pas défendu suffisamment par des moyens naturels, il est trop près des frontières, ce qui est apparu à plusieurs reprises (1814-1815-1870-1914). D'autre part, Paris exerce sur l'étranger une fascination exceptionnelle, parce que Paris est le centre de toutes les communications, de tous les noeuds de chemins de fer, de tous les ministères, de toutes les gloiresde la France.

Source : BIU Cujas

"Qui tient Paris, disaient les Allemands, tien la France". Ils avaient même prémédité de détruire chaque jour un quartier de Paris jusqu'à ce que la France se rende.

3° - Il y a les capitales artificielles. Cela existe surtout dans les pays fédéraux, c'est-à-dire dans les pays formés de petits Etats. Si on met la capitale dans un de ces Etats, cet Etat devient Etat capitale et alors l'égalité fondamentale de ces Etat se trouve atteinte. C'est dans ces conditions que le Etats-Unis d'Amérique ont construit une capitale en dehors d'un Etat, le district de Washington. On a pr un territoire absolument nu et on a dit, là au milie des champs, on construira Washington (qui fut d'ail- leurs construit par un architecte français, Lenfant)

Egalement l'Australie, qui est Dominion de l'E pire britannique, qui jouit d'une grande latitude et qui peut être considéré comme un Etat fédéral, avait deux villes qui se disputaient le titre de capitale: Sydney et Melbourne. Les Chambres fédérales ont déc dé de construire sur un plateau désertique à Camber un palais magnifique, où seront les Chambres, la Cou Suprême, le président de la Confédération, le palais du Gouvernement et en face, on bâtit un hôtel immens Sur le plateau on dessine des rues, des avenues et o attend que des maisons se bâtissent autour. D'ailleu il commence à y avoir quelques maisons, mais très pe

Voilà comment se pose la question des capitale

A partir de 1876, le Sénat et la Chambre des D putés sont à Versailles, et aussi le Président de la République qui est installé à la préfecture actuelle de Versailles. Mais on comprend qu'on ne peut pas transporter à Versailles tous les services des minis tères, de sorte que, les ministres sont à Paris, et Président de la République est à Versailles.

M. Thiers venait quelquefois à Paris, et il di sait : "L'Assemblée m'a donné la permission de la nuit".

D'autre part, les députés et les sénateurs hab tent Paris. Dans ces conditions, c'est un va et vien perpétuel; il y a des trains parlementaires à Versai les. Ce n'est pas drôle parce qu'on va attendre les trains de parlementaires à l'arrivée et selon les sympa thies, les parlementaires entendent quelquefois des choses désagréables. C'est ce qu'Alphonse Daudet dan son livre "Le nabab" raconte. Il dit aussi l'état d' certitude que donnaient ces parlementaires perpétuel ment en voyage.

Bref, c'était très incommode pour les députés d'aller à Versailles plusieurs fois par semaine, et environs de 1879 on avait commencé l'amnistie des

Source : BIU Cujas

membres de la Commune; la Chambre avait voté ce qu'on appelle le système de la grâce amnistiante, c'est-à-dire que la Chambre ne donnait pas une amnistie immédiate, et mécanique au profit de ceux qui avaient participé à l'insurrection de la Commune, la loi autorisait le gouvernement à désigner des individus, qui profitaient d'une grâce qui avaient tous les effets de l'amnistie et effaçait la déchéance.

On commence à se dire :" Du moment que nous avons amnistié la Commune, il faut couronner l'oeuvre en amnistiant Paris", et c'est dans ces conditions que les pouvoirs publics vont être transportés à Paris: C'est ce qui a lieu, en vertu de la révision de 1879, qui porte abrogation de l'art. de la constitution disant que le siège des pouvoirs publics est à Versailles. Aujourd'hui, il n'y a aucun texte de constitution qui fixe le siège des pouvoirs publics.

Rentrées à Paris, les Chambres s'installent, le Sénat au Palais du Luxembourg et la Chambre des Députés au Palais-Bourbon. Les Chambres ayant simplement voté une loi disant qu'elles se transportaient à Paris, on peut modifier cette loi facilement par une autre loi.

Ces jours-ci on a discuté la question de Versailles comme siège des pouvoirs publics; il serait facile de modifier en effet l'état actuel par une loi.

La Chambre des Députés et le Sénat n'ont pas innové l'idée de s'installer au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg, car à partir du Directoire, c'est-à-dire par la constitution du 5 fructidor de l'an III (1795) les Chambres se sont installées dans ces palais, le Conseil des Anciens s'est installé au Palais du Luxembourg, et le Conseil des Cinq Cents au Palais - Bourbon.

D'ailleurs, le Palais du Luxembourg a été le lieu de réunion du Sénat du Premier Empire, de la Chambre des Pairs de la Restauration et du Second Empire.

En ce qui concerne le Palais-Bourbon, ce n'est qu'en 1875, qu'on a construit la salle des séances, et la colonade qui fait pendant à la Madeleine a été construite sous le Second Empire, au moment où siégeait le Corps Législatif.

2°-La révision de 1884

2°- Révision de 1884, portant sur divers points mais surtout sur le Sénat:

Suppression des prières publiques.

1er point : les prières publiques sont supprimées. L'Assemblée Nationale était en majorité catholique et monarchiste; elle avait mis dans la constitution un article portant que chaque année à l'ouverture de la session ordinaire, des prières seraient dites dans les églises et les temples, afin d'attirer la

bénédiction de Dieu sur les travaux du Parlement. C'est ce qui se fait encore dans des pays comme l'Angleterre et les Etats-Unis.

Chaque année, le second mardi de Janvier, il y avait grand messe à Notre-Dame, toutes les autorités y assistaient.

En 1884, c'est un autre parti qui est au pouvoir : le parti républicain opportuniste, parti essentiellement anti-clérical, qui comprenait parmi ses membres les plus éminents Jules Ferry. On supprime dans la constitution de 1875 l'article sur les prières publiques.

La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'un vote de révision

2ème point - On a vu que la constitution de 1875 avait été faite par une assemblée monarchiste; elle faisait une république comme à regret; elle la faisait avec une pensée provisoire; elle fait une constitution républicaine dans laquelle il suffit d'un changement de quelques mots pour placer le roi et mettre un trône à la place du fauteuil présidentiel. Lorsqu'en 1875 la constitution est promulguée, une quantité de ceux qui la votent pensaient que le roi reviendrait "après les vendanges faites" parce qu'on espérait toujours que Chambord mourrait ou prendrait une attitude permettant le rétablissement de la monarchie.

A partir de Janvier 1879 commence dans notre histoire une période que l'on appelle "la république aux républicains". Mac-Mahon est remplacé par Jules Grévy, à la présidence de la République, Gambetta est président de la Chambre et le Sénat a une majorité républicaine. C'est la fin de ce qu'on appelle "l'ordre moral".

En 1884, les hommes au pouvoir éprouvent le besoin d'affirmer que la république n'est pas provisoire et que c'est le gouvernement définitif de la France; et de cette affirmation politique, on veut faire un article constitutionnel, alors on met dans la constitution "la forme républicaine du gouvernement ne peut pas faire l'objet d'un voeu de révision".

Quelle importance cela a-t-il? Aucune. Si la République est renversée, il faut croire que ce serait par une autre procédure que celle de la procédure ordinaire de la révision; on peut toujours aller à Versailles demander l'abrogation de cet article, et demander la suppression de la République. Donc, au point de vue juridique, aucune espèce d'importance. C'est ce que les Américains appellent "des barrières de papier". Mais il y a dans le geste de 1884 une affirmation que la république est définitivement installée.

Source : BIU Cujas

3ème point - Abrègement du délai pour l'élection et la dissolution de la Chambre après dissolution.

Après dissolution, la Constitution de 1875 donnait trois mois au Gouvernement pour convoquer les électeurs. Au 16 Mai (1873) ce délai avait paru long. On le réduit à deux mois.

4ème point - Réforme du Sénat -

La réforme au Sénat.

Les républicains en 1875 s'étaient très difficilement ralliés au principe d'une seconde Chambre, qui paraissait ce qu'elle était réellement dans l'esprit de la majorité, un organe de conservation et de modération.

D'autre part, il y avait dans l'organisation du Sénat et notamment dans son mode électoral une série de dispositions, qui heurtaient les sentiments démocratiques et républicains. C'étaient l'institution des sénateurs inamovibles et l'unité de délégué sénatorial pour chaque commune.

Les sénateurs inamovibles

En ce qui concerne l'institution des sénateurs inamovibles, la constitution de 1875 avait composé le Sénat de 300 membres (aujourd'hui il y en a 314, parce que depuis la constitution de 1875, l'Alsace et la Lorraine nous sont revenues et que nous avons des sénateurs pour ces régions).

Dans ces 300 sénateurs, il y avait deux éléments, 225 étaient élus par les collèges sénatoriaux des départements, et 75 étaient inamovibles, c'est-à-dire étaient élus pour toute leur vie.

Les premiers 75 sénateurs inamovibles avaient été élus par l'Assemblée nationale elle-même avant qu'elle se séparât.

L'Assemblée, en faisant la constitution, désirait que cette constitution soit appliquée dans l'esprit où elle avait été votée, et elle avait préposé à la surveillance des hommes à elle. Toutefois, l'Assemblée Nationale, assemblée monarchiste n'avait pas réussi à se faire représenter comme elle l'aurait voulu dans ces 75 sénateurs inamovibles, grâce à une certaine manoeuvre habile, notamment de Gambetta, et les 75 sénateurs inamovibles comprenaient des républicains modérés, des orléanistes, mais pas de légitimistes.

Et à mesure qu'un de ces sénateurs nommés par l'Assemblée mourait, il était pourvu à la vacance de ce siège par le Sénat lui-même. C'est donc le Sénat qui recrute une certaine partie de ses membres. C'est le système dit "de la cooptation académique". En effet, à l'Académie, ce sont les académiciens eux-mêmes, qui pourvoient au recrutement de leurs membres, au fur

Source : BIU Cujas

et à mesure des vacances qui se produisent.

Cette institution des sénateurs inamovibles heurtait fortement les sentiments démocratiques. Les hommes qui étaient là pour toute leur vie et qui ne devaient rien à personne, qui s'élevaient au-dessus de la masse, gênaient certains sentiments d'égalitarisme, qui sont à la base des sentiments démocratique

Il y eut une quasi unanimité pour la suppression des sénateurs inamovibles. C'est une institutio que l'on peut regretter, car ces sénateurs inamovibles permettaient l'entrée dans les assemblées de per sonnalités qui n'ont pas l'ensemble des défauts et des qualités nécessaires pour faire une campagne élec torale, mais qui peuvent être malgré tout, de grands hommes d'Etat. En effet, on peut être bègue et être u grand homme d'Etat, mais on ne peut pas être bègue et faire une campagne électorale.

D'autre part, pour choisir un sénateur inamovible, on n'allait pas choisir un conseiller général ob cur dans le fond d'une province encore plus obscure; le Sénat choisissait les sénateurs inamovibles parmi les hommes capables de lui apporter un certain lustre Nous avons là le modèle des parlementaires et il en résultait que lorsqu'on voulait se présenter au Sénat on se disait : "Je vais aller m'asseoir à côté des sénateurs inamovibles". Et ces sénateurs comprenaient toutes les illustrations du barreau, des scien ces, des arts, et dans ces conditions, le Sénat avait une apparence qu'il n' a plus aujourd'hui.

Le Sénat maintenant est sensiblement une doublu re de la Chambre des Députés, ce n'est plus une Chambre Haute, c'est une seconde Chambre; il se compose de députés fatigués, qui veulent se mettre pendant 9 ans à l'abri des préoccupations électorales. Il n'y a aucune différence de niveau entre la Chambre des Dépu tés et le Sénat aujourd'hui.

Il y avait autre chose, c'est que ces sénateurs inamovibles ne devant rien à personne votaient toujours suivant leur conscience; ils n'avaient pas à se préoccuper d'une réélection. Or, ce qu'il y a de grave dans la démocratie, c'est que l'intérêt général n ni reconnaissance, ni rancune. Si, on se consacre exclusivement à l'intérêt général, on risque de se sacrifier , Les intérêts particuliers au contraire ont de la rancune . Si donc on veut arriver, se maintenir il faut servir les intérêts particuliers. C'est pour cela d'ailleurs que notre budget gonfle et que les dépenses publiques s'accroissent d'une façon permanen te. Au contraire, les sénateurs inamovibles n'avaient pas à préparer leur réélection, ils votaient suivant

Source : BIU Cujas

ce qu'ils considéraient comme l'intérêt général du pays.

Quelle est à l'heure actuelle la grande préoccupation des parlementaires ?

Faire des démarches dans les ministères, et répondre à leurs électeurs. Un député moyen arrive à avoir de 60 à 100 lettres par jour; et quand il a dicté son courrier, il est obligé de courir les ministères pour faire des démarches pour ses électeurs, pour recommander un gendarme, pour obtenir une place de cantonnier, etc...

Au contraire, les sénateurs inamovibles ne faisaient rien de tout cela, il y avait un sénateur inamovible appartenant au département de la Corrèze, le général Billaud; lorsqu'il fut nommé, les habitants du département de la Corrèze pensèrent qu'il allait leur rendre service, mais le général Billaud ne répondit jamais à aucune lettre.

L'institution des sénateurs inamovibles était donc une chose excellente. Mais elle heurtait les sentiments d'égalitarisme de la démocratie et dans ces conditions, elle était condamnée. En 1884, on supprime l'institution des sénateurs inamovibles, mais on épargne les situations personnelles en ce sens que les sénateurs inamovibles qui sont en place y restent et c'est à la mort de chacun d'eux qu'on tire entre les départements les moins favorisés au point de vue de la représentation sénatoriale, une sorte de loterie funèbre, qui attribue à ce département le siège qui devient vacant. Les deux derniers sénateurs inamovibles disparurent au cours de la guerre, l'un en 1915, l'autre en 1917; ce sont MM. Béranger de la Drôme (qui avait été ministre de M. Thiers à la veille du 24 Mai 1873) et M. de Marcère .

Modification du collège électoral sénatorial

L'Assemblée Nationale avait organisé le sénat d'une façon essentiellement conservatrice. Les sénateurs étaient élus dans chaque département au chef lieu du département sous la présidence du président du tribunal civil par un collège composé de ce qu'on appellle les notabilités du suffrage universel: ces notabilités sont les députés du département, les conseillers généraux du département et les conseillers d'arrondissement (qui n'ont rien à faire, mais qui sont électeurs sénatoriaux); enfin il y avait des délégués des conseillers municipaux.

En 1875, l'Assemblée Nationale avait décidé que chaque conseil municipal quelle que soit l'importance de la commune élirait un seul délégué. Ainsi dans la Seine, la commune de Paris élisait 1 délégué, tandis que la commune de Bourg la Reine élisait également un

Source : BIU Cujas

délégué. Les 5.000 habitants qu'avait alors Bourg la Reine étaient donc représentés par un délégué et les 2 millions de Parisiens également par un délégué. Marseille élisait un délégué, la Ciotat un délégué, Cassis un délégué. C'était donc l'inégalité la plus complète.

Cette décision avait été prise en vertu de considérations théoriques: on disait le nombre, la majorité, le peuple est déjà représenté à la Chambre des députés, il nous faut donc au Sénat la représentation d'autre chose, Alors on cherche des notabilité intellectuelles, financières, les grandes fonctions, etc... Mais tout cela on ne peut pas s'en servir; il reste, disait-on, un groupe naturel, spontané, qui est né de l'histoire et qui est la commune. Le Sénat sera donc la représentation des communes; mais si l'on fait représenter les communes, chaque commune n'aura qu'un délégué. Gambetta, qui est un homme cherchant à évoluer, se fait devant le pays le champion de cette idée , et il trouve la formule suivante :"Le Sénat sera le grand conseil des communes de France". Donc, pour chaque commune un délégué.

Voilà la théorie, mais en réalité, on revint à cette idée que l'Assemblée Nationale est une Assemblée conservatrice et qu'il fallait donner dans le Sénat la majorité aux conservateurs.

En 1875, les conservateurs, c'étaient les campagnes. Aujourd'hui, les campagnes sont travaillées d'une façon assez habile par les gauches; on leur promet de respecter la petite propriété, et même la moyenne pour obtenir leur adhésion..

Les campagnes étant considérées en 1875 comme la base d'une politique conservatrice, il fallait leur donner la majorité; Dans des départements comme celui des Bouches du Rhône, du Rhône, où il y a 400 communes, cela fait 400 voix, mais Lyon ou Marseille qui comportent un grand nombre d'habitants, ne comptent chacune que pour une voix.

Evidemment quand on examine ce système, il ne peut pas se défendre, mais le système d'aujourd'hui ne doit pas être non plus examiné si on veut le défendre. Il n'y a d'ailleurs qu'une manière de le protéger, c'est de dire qu'au fond ce n'est pas si mauvais que cela pourrait être.

En 1884, la représentation politique dans les Chambres était entre les mains du parti opportuniste parti dont la politique se ramenait alors à l'anticléricalisme .

Or, en 1884, le parti républicain opportuniste et anticléricaliste a ses villes saintes dans les

Source : BIU Cujas

chef-lieux de canton, le cafetier, le pharmacien, le receveur de l'enregistrement, le percepteur, constituent le cadre du parti républicain et anticlérical dans les villes de 3 à 10.000 habitants.

En 1884, on décide que la représentation des communes dans les collèges électoraux du Sénat sera non pas proportionnelle à la population, mais variera avec le nombre des conseillers municipaux de ces communes.

Le nombre des conseillers municipaux varie avec l'importance des communes, mais il n'est pas proportionnel au nombre des habitants de la commune. Chaque commune a au moins 10 conseillers municipaux les communes de 200 à 500 habitants peuvent avoir 10 conseillers municipaux et les communes de 80 habitants en ont le même nombre. Les grandes villes ont 36 conseillers municipaux, il n'y a donc pas proportionnalité.

Dans ces conditions, il se produit que dans le collège électoral du Sénat, ce sont les bourgades moyennes, qui ont la majorité. On arrive à des résultats tout à fait paradoxaux: on sacrifie les campagnes, qui conservent une certaine importance, parce qu'elles sont conservatrices, on sacrifie les grandes villes parce qu'elles sont avancées, radicales et socialistes et l'on donne la majorité à ces bourgades, qui sont opportunistes, républicaines et anticléricales

Voilà la réforme de 1884 qui aboutit à des résultats tout à fait scandaleux, notamment à Paris. Dans le département de la Seine, les sénateurs sont élus par la banlieue par le fait que la banlieue a plus d'électeurs sénatoriaux que la ville de Paris, et dans les départements comme le Rhône, la Gironde la Haute Garonne, ce sont les communes rurales et les chef-lieux de canton, qui élisent les sénateurs et les villes sont sacrifiées.

Ce système ne se défend pas, et M. Pelletan le disait : "Le système électoral sénatorial ne correspondant à aucune idée, à aucun principe, à aucune espèce de raisonnement". Pelletan a d'ailleurs cessé cette campagne le jour où il a été élu sénateur.

La révision limitée et la question de la déconstitutionalisation

La question de la révision se pose de cette façon; les deux Chambres s'en vont à Versailles, là il y a 600 députés et 300 sénateurs; les sénateurs sont perdus dans la masse; il pourrait donc arriver que les sénateurs ayant consenti à aller à Versailles voient supprimer le Sénat par le fait que les députés sont en majorité.

C'est à raison de ce danger que les sénateurs sont toujours un peu hostiles à la révision; On a alors

Source : BIU Cujas

imaginé ce qu'on appelle "la révision limitée" et le "système de la déconstitutionnalisation".

1° Révision limitée - On va à Versailles, mais il est entendu qu'on n'examinera que tel ou tel point; qu'on ne s'occupera pas de l'existence du Sénat ni de ses prérogatives.

2° Déconstitutionnalisation. - Les Sénateurs ne vont à Versailles que pour y abroger les articles de la constitution se rapportant par exemple à l'élection des sénateurs et ensuite on retourne à Paris, et chaque Chambre dans son palais règle la question de l'élection des sénateurs.

Cette question est alors règlée suivant les lois ordinaires. Par exemple, la loi du 9 Décembre 1884, art. 9 abroge les articles 1 à 7 de la loi du 24 Février 1875, puis les Chambres reviennent à Paris. Il n'y a donc plus aucun système de mode d'élection du Sénat; la Chambre des Députés doit alors en passer par ce que décidera le Sénat.

Ce système est extrêmement curieux et ingénieux. il a un caractère d'actualité.

En 1875, la constitution permettait au Président de la République de dissoudre la Chambre des Députés avec l'avis conforme du Sénat, Cet article avait été introduit dans la constitution à la demande du Maréchal de Mac-Mahon lui-même. Mais le Sénat de 1875, qui était visé dans cet article, était une assemblée conservatrice, comprenant les 75 sénateurs inamovibles et des sénateurs élus par les campagnes.

En 1884, le Sénat a été tellement modifié que cette modification du collège électoral a singulièrement modifié l'institution de l'autorisation sénatoriale pour la dissolution. C'est pourquoi on demandait récemment une modification à la disposition sur la dissolution, qui était justifiée précisément par cette révision de 1884 faisant du Sénat une assemblée toute différente de ce qu'elle était en 1875.

La révision de 1926.

3ème révision - La révision de 1926 par la loi constitutionnelle du 10 Août 1926 pour le relèvement du franc.

Avant la guerre, on ne s'occupait pas du change, Il y avait des "cambistes", qui s'occupaient du change, du commerce des diverses devises des différentes nations, mais le pays ignorait réellement ce qu'était le change et certains ignoraient même le nom des devises étrangères .

On vivait donc dans une très relative tranquillité, on avait le franc de l'an X et on avait de l'or comme l'on voulait.

Source : BIU Cujas

Aujourd'hui, nous nous préoccupons perpétuellement de la valeur de la livre, du dollar, etc.. Même l'homme moyen doit se préoccuper des questions de change. Au lendemain de la guerre, il s'est produit une montée de la livre par rapport au franç, par le fait que le franc n'était pas convertible en or, de sorte qu'aux environs de 1920 - 21, la livre montait à 70 francs, alors que son pair théorique est de 25 francs.

En 1926, la livre atteignait le taux vertigineux de 250 frs. M. Poincaré décide une révision constitutionnelle par laquelle la France affirme solennellement sa volonté de mettre de l'ordre dans ses finances, de ne plus emprunter, de rembourser même sa dette.

SOURCES INTELLECTUELLES DE LA CONSTITUTION DE 1875.

De quels précédents, soit constitutionnels, soit doctrinaux, se sont inspirés les hommes de l'Assemblée Nationale ?

Précédents constitutionnels de la Constitution de 1875. Les chartes de 1814 et 1830.

Au point de vue de l'expérience antérieure à la constitution de 1875, les hommes de l'Assemblée Nationale se sont évidemment inspirés du régime parlementaire sous la monarchie de Juillet; c'était le dernier régime parlementaire qui ait été expérimenté en France. Il y avait eu des témoins de ce régime, qui avaient été élus à l'Assemblée Nationale et même il y avait des hommes comme M. Thiers, qui avaient été ministres dans le gouvernement de Louis-Philippe.

Donc, la constitution de 1875 est une édition à forme républicaine de la charte monarchique de 1830; un chef de l'Etat responsable (Louis-Philippe ou le président de la République); une chambre élue (1830 et 1875); une Chambre Haute (1830 une Chambre des Pairs, et 1875 un Sénat). Responsabilité des ministres devant la Chambre (1830 et 1875); priorité de la Chambre des Députés en matière financière (1830 et 1875).

La constitution de 1875 ressemble donc beaucoup à la Charte de 1830.

La constitution de 1875 est extrêmement courte, parce que ceux qui l'ont écrite se sont dits qu'on pouvait se reporter simplement à cette charte de 1830 et à l'expérience des gouvernements de 1830 et de 1848.

Forte influence anglaise.

D'autre part, cette charte de 1830 était une nouvelle édition à l'usage de la branche cadette d'Orléans, de la charte de 1814, octroyée par le roi Louis XVIII, et enfin cette charte de 1814 n'était que l'adaptation française des institutions de l'Angleterre.

Reproduction interdite. 3, Place de la Sorbonne, 3
Source : BIU Cujas

Voilà la grande source de notre Constitution, c'est la constitution anglaise. L'Angleterre, on le sait, est la métropole du régime parlementaire (la mère des Parlements).

Pas d'influence américaine

Par contre, très peu d'influence, ou même aucune espèce d'influence de la constitution américaine. La constitution américaine est très intéressante, mais elle n'a exercé aucune influence sur la constitution de 1875.

Précédents doctrinaux de la Constitution de 1875

En ce qui concerne les sources intellectuelles de la Constitution de 1875, on pourrait invoquer Montesquieu (la séparation de pouvoirs), Rousseau (la souveraineté du peuple), mais il y a une inspiration plus immédiate et très frappante, ce sont deux livres, qui ont paru sous le Second Empire; c'est d'abord "La France Nouvelle" de Prévost-Paradol.

Prévost-Paradol et la France Nouvelle

Prévost-Paradol était un journaliste extrêmement brillant, ancien élève de l'Ecole Normale, ancien professeur à la Faculté de lettres d'Aix, appelé à Paris par le Journal des Débats, rédigeant le Courrier de Paris, etc..; avant 40 ans, grâce à son talent exceptionnel, membre de l'Académie Française, faisant une certaine opposition à l'Empire (dans la mesure où l'on pouvait faire opposition à un régime qui savait se défendre, notamment par le système des avertissements).

Au mois de mai 1870, Prévost-Paradol, jusque là opposant, se rallie à l'Empire, il est nommé ambassadeur à Washington, et Napoléon III lui disait : "Vous allez commencer par cette ambassade et je vous appellerai dans mon gouvernement." Prévost-Paradol s'en va à Washington, mais là, découragé, dans un accès de spleen, il se suicide.

Fin curieuse d'une carrière extrêmement brillante. Il y a sur sa vie un livre intéressant de M.Octave Gréard, ancien recteur de l'Université de Paris et un autre de M. d'Haussonville, qui étaient ses amis. Dans les mémoires de Ludovic Halévy, publié par son fils Daniel Halévy, il y a également des pages curieuses sur cette personnalité de Prévost-Paradol.

Prévost-Paradol écrit donc un livre intitulé "La France Nouvelle". C'est la bible du tiers parti; il indique que peu importe la forme du gouvernement, peu importe qu'on ait la république ou la monarchie, l'essentiel c'est d'avoir un gouvernement ordonné et libre. C'est un peu le principe de la constitution de 1875 qui est faite avant de savoir s'il y aura un roi ou un président de la république, et alors dans le détail de l'organisation du Sénat, dans l'ins-

Source : BIU Cujas

titution d'un sénateur inamovible, nous trouvons le plan même de la constitution de 1875, on peut suivre cela de ligne en ligne.

Ce livre produisit sous le Second Empire une grande émotion, Prévost-Paradol ayant exposé ses idées dans un article sur "la politique et les partis" est condamné à un mois de prison. Il faut dire que jusqu'à la république la prison était un des risques normaux de la profession de journaliste, on allait en prison, on s'y reposait et on y écrivait; notamment Prévost-Paradol fait sa prison dans une maison de santé de Neuilly.

Victor de Broglie et vues sur le gouvernement de la France

Le second livre est de Victor de Broglie (père d'Albert de Broglie) "Vues sur le gouvernement de la France". Les destinées de ce livre sont assez curieuses, il faut qu'il se défende contre l'autoritarisme du Second Empire, car le Second Empire est très autoritaire. C'est ainsi que le livre du duc d'Aumale "l'Histoire des Princes de Condé", jugé très dangereux, fut saisi; avec le recul de l'histoire, nous ne considérons plus ce livre comme dangereux. Pendant le Second Empire, le livre de Victor de Broglie fut également considéré comme dangereux et il faut le faire circuler sous le manteau dans les milieux influents.

Dans ces "Vues sur le gouvernement de la France", nous trouvons encore les mêmes principes que dans la "France Nouvelle": un chef, roi ou président de la République, peu importe disait Victor de Broglie. Ces idées étaient dans l'air. En même temps, on trouve des lignes enthousiastes sur le régime parlementaire, qui n'est pas sorti du cerveau d'un homme.

Voila les sources intellectuelles de la constitution de 1875.

•

LES CARACTERISTIQUES DE LA CONSTITUTION DE 1875

1°-Exceptionnelle durée de cette constitution.

Ce qui frappe tout d'abord, c'est que de toutes les constitutions françaises, la Constitution de 1875 est celle qui a le plus duré. En effet, la constitution du 3 septembre 1791 a duré jusqu'au 10 août 1792 (moins d'un an); la constitution montagnarde du 24 juin 1793 a été promulguée, mais n'a jamais été appliquée; la constitution directoriale de l'an III (5 fructidor de 1795) est tombée en l'an VIII (moins de 5 ans).

En l'an VIII, le Consulat avec 3 consuls, puis le Consulat avec un consul à vie, puis l'Empire; en ce qui concerne l'Empire, la constitution a duré 14 ans.

La constitution de la Restauration (1814-1830) a duré 16 ans;

La monarchie de juillet 1830 - 1848, soit 18 ans;

Source : BIU Cujas

La république de 1848 de novembre 1848 au 2 décembre 1851 (moins de 3 ans);

Le Second Empire de 1851 à 1870 (19 ans);

La constitution de 1875, dure toujours, elle a déjà près de 60 ans; c'est donc celle qui a le plus duré.

Peut-on dire que c'est un accident ? Il faut faire la part des évènements de l'histoire : le peuple est fatigué et il s'accommode de ce qu'il a.

2°- Souplesse de cette Constitution

Mais il y a peut-être dans cette constitution de 1875 des caractéristiques, qui ont fait qu'elle a duré, c'est notamment sa souplesse. Ce n'est pas une constitution fabriquée par des professeurs, qui se sont mis à une table pour faire quelque chose de merveilleux; c'est une constitution souple, faite par des hommes qui avaient vécu et qui ont voulu la faire durer.

C'est une constitution qui précisément parce qu'elle ne va pas dans les détails, parce qu'elle est essentiellement adaptée à la vie, a pu se conformer aux circonstances, notamment aux circonstances difficiles de la guerre. Par exemple, en ce qui concerne la question des ministres sans portefeuille, ce sont là des questions que la constitution n'a pas réglées, elle laisse cela à l'appréciation des hommes, qui ont besoin de trancher la question. Il peut arriver en effet qu'on ait besoin d'avoir un président du conseil sans portefeuille, ou que le président du conseil devienne successivement ministre d'un département ou d'un autre. Pendant la guerre, ce sera Clémenceau, président du Conseil, qui prendra le ministère de la guerre; au lendemain du traité de paix, Poincaré, président du conseil prendra les Affaires Etrangères.... plus tard, Poincaré, encore président du Conseil, prendra le ministère des Finances. Par conséquent, une grande souplesse et l'adaptation aux circonstances.

3°- Elle prend des précautions contre le pouvoir personnel

Le duc d'Audiffred Pasquier disait : "Dieu nous préserve de l'abjection du pouvoir personnel". La constitution de 1875 s'est préoccupée d'empêcher le "pouvoir personnel", il y a là tout un ensemble de précautions prises pour que ne revienne pas un régime comme celui que nous avons eu sous le Second Empire.

Il faut d'ailleurs se garder des appréciations excessives en ce qui concerne ces mots "pouvoir personnel". Nous ne pouvons pas être gouvernés par autre chose que par des hommes, mais lorsqu'on dit "pas de pouvoir personnel" on voudrait un pouvoir qui soit faible, cela devient alors une erreur profonde; un pouvoir faible ou un pouvoir exercé par des personnes

Source : BIU Cujas

de second plan ne peut donner aucun résultat. La démocratie et le régime parlementaire ne peuvent vivre que si on appelle au pouvoir les meilleurs d'entre eux. Nous avons des exemples dans des pays démocratiques et dans notre propre histoire, qui montrent que le pouvoir ne peut fonctionner que s'il y a à la tête un homme énergique. En Italie, il y a eu Cavour, en France des hommes comme M. Thiers; en Tchécoslovaquie, le président Mazarick, qui gouverne depuis que la Tchécoslovaquie existe; de même M.Bénès, qui est ministre des affaires étrangères depuis la même époque.

Donc, il ne faut pas se laisser aller à cette idée de pouvoir personnel ou de pouvoir non personnel, il faut que le pouvoir soit exercé par des hommes énergiques.

Son esprit de transaction

Ce qui domine comme esprit de la constitution de 1875 c'est l'esprit de transaction. C'est précisément à raison de cet esprit de transaction qu'elle a duré. On comprend que nécessairement l'assemblée nationale, telle qu'elle était constituée avec une majorité monarchiste, est une importante minorité républicaine, faisant une constitution républicaine ne pouvait donner à la constitution de 1875 qu'un esprit de transaction.

4°- Transaction entre la monarchie et la république.

La constitution est elle-même une transaction entre la république et la monarchie, puisqu'on faisait une république avec l'espoir de pouvoir un jour y loger la monarchie avec une adaptation tout à fait simple et rapide; par conséquent ce n'est qu'une grande transaction entre la République et la monarchie et lorsque l'on étudiera dans la suite les résultats de la constitution de 1875, on verra que l'Assemblée nationale se trouvant devant une tradition républicaine et devant une traditiom monarchique opposées, elle a pris la solution transactionnelle.

La dualité des Chambres.

C'est ainsi que nous avons : la dualité des chambres: deux Chambres comme sous la monarchie, alors que la tradition républicaine voulait qu'il n'y en eut qu'une seule; mais la seconde Chambre est élue, tandis que sous la monarchie elle n'était pas élue. Donc solution médiane;

Le régime des sessions

Droit pour les Chambres de tenir séance, d'ouvrir leur session; Tradition monarchique : les Chambres se réunissent quand le roi les convoque. Tradition républicaine : les Chambres se réunissent quand elles le veulent. Entre ces deux systèmes encore, solution transactionnelle par l'institution de la session ordinaire; le second mardi de janvier les Chambres sont convoquées par la constitution elle-même, elles se réunissent de plein droit. Mais cette concession

Source : BIU Cujas

faite à la tradition républicaine, nous reprenons la tradition monarchique en ce sens que la session ordinaire est close par le pouvoir exécutif et que d'autre part elle peut être ajournée par le pouvoir exécutif; de plus les sessions extraordinaires sont convoquées par le pouvoir exécutif.

Conclusion des traités.

Conclusion des traités: tradition: le roi conclut seul tous les traités; tradition républicaine: aucun traité ne peut être ratifié par le chef de l'Etat sans l'autorisation des Chambres; solution transactionnelle: les traités sont conclus par le chef de l'Etat, mais exceptionnellement, pour une série de traités prévus par la constitution, le président de la République ne peut les signer définitivement que lorsqu'il y a été autorisé par les Chambres.

Donc, partout transaction entre la tradition républicaine et la tradition monarchique. En matière politique, il ne faut jamais raisonner comme on raisonnerait en mathématiques; il ne faut pas partir d'une idée, aller jusqu'au bout, il y a un moment où il faut s'arrêter; la vérité est à mi-côte.

La logique mathématique n'a pas sa place dans le gouvernement des hommes; ils ne se laissent pas gouverner seulement par la logique, mais encore par les passions, les tendances ou par des sentiments.

5°trait de la constitution. Elle n'a pas l'esprit simpliste.

D'autre part, la constitution de 1875 n'a pas l'esprit simpliste; les hommes de la révolution, ceux de l'Assemblée Constituante, notamment, avaient l'esprit simpliste, ils avaient l'esprit de logique; pendant tout le XVIIIème siècle, les hommes avaient raisonné librement à leur bureau et ils sont arrivés à des constructions en l'air qui font que la constitution du 3 septembre 1791 sera renversée au bout d'un an. Cette constitution de 1791 était, comme l'a dit M. Taine, "l'organisation de l'anarchie".

Or, cette constitution était logique. Notamment quand on se demanda s'il fallait une Chambre ou deux, un homme lança alors cette formule "la nation est une, donc sa représentation doit être une".

Dans la constitution de 1875, nous avons deux Chambres; de même dans cette constitution, le Sénat comprend deux éléments. Les hommes de 1875 n'ont pas cherché cette simplicité, qui plait aux philosophes.

6°- Elle est ouverte.

La constitution est ouverte, c'est-à-dire que tout le monde peut à tout moment se rallier à la République sans être obligé d'accomplir des formalités qui amèneraient à renier le passé. Dans la constitution de 1875, par exemple, nous n'avons aucune espèce de formule de serment. A l'heure actuelle, des

Source : BIU Cujas

réformateurs veulent rétablir le serment, il faudrait prêter serment avant de siéger à la Chambre. C'est puéril; les serments n'ont jamais servi à rien. Talleyrand disait "que le serment est une contremarque, qui sert à entrer au spectacle." Pour sa part, il en avait prêté 19; comme sous-diacre, diacre, évêque, ministre des Affaires Etrangères du directoire, Grand Chambellan de Napoléon ler, ministre de Louis XVIII, ambassadeur de Louis-Philippe, etc.. Cela ne le gênait pas et il prêtait les serments qu'on voulait.

Dans certains pays le serment est exigé des députés et tout le monde prête serment; Les députés communistes dans le Grand Duché de Luxembourg, qui annoncent que bientôt tous les bourgeois seront au mur et fusillés, que la grande-duchesse sera envoyée dans un autre monde, etc... vont à la Chambre et prêtent serment de fidélité à la Grande Duchesse. Les socialistes prêtent serment, notamment celui de fidélité à la religion catholique. Ils ajoutent seulement qu'ils ne croient à rien.

Sous le Second Empire, les républicains avaient de la tenue et il fallait avant de siéger au Corps Législatif, prêter serment de fidélité à l'Empereur. Deux républicains : Carnot et Goudchoux ayant été élus députés, refusèrent le serment. La Chambre refusa de les admettre dans son sein; Napoléon III fut très vexé et décida par un sénatus-consulte qu'avant même le commencement de la campagne électorale, il faudrait signer, sans commentaires, une formule de serment de fidélité.

Les républicains se sont dit : "c'est une espèce de déclaration de candidature" et ils ont signé.

8°-Absence d'appareil doctrinal

Il n'y a dans la constitution de 1875 aucune apparence de doctrine; les constitutions antérieures étaient, surtout celles de la révolution, l'oeuvre de réformateurs, d'idéologues, elles commençaient par de grandes affirmations de principes, que l'on appelait "les déclarations des droits"; et à l'intérieur même des textes constituttionnels, il y avait des affirmations de principes; par exemple : la France se constitue en république, la constitution est fondée sur le principe de la souveraineté du peuple, etc...

Voici le texte du préambule de la constitution du 4 novembre 1848 : "La France s'est constituée en république; en adoptant cette forme définitive de gouvernement, elle s'est proposé pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation, d'assurer une répartition plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter

Source : BIU Cujas

l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts".

Les hommes de 1875 se sont dispensés de ces déclarations singulièrement dangereuses; nous n'y trouvons aucune affirmation de la souveraineté du peuple, de la séparation des pouvoirs, de l'unité et de l'indivisibilité de la république; et ce qu'il y a de plus remarquable, c'est que nous n'avons aucune espèce d'affirmation de la république; nous avons simplement l'article 2 de la loi du 25 février 1875, qui dit : "Le président de la République est élu à la majorité absolue" et nous sommes autorisés à conclure que puisqu'il y a un président de la République, nous avons une république.

L'art. 1 de la même loi dit : "Le pouvoir exécutif s'exerce par deux assemblées : le Sénat et la Chambre des Députés".

Les monarchistes avaient trouvé désagréable d'installer la république, alors ils n'ont pas désiré l'avouer ouvertement.

9°-Son défaut absolu de méthode

On remarque d'autre part dans la constitution de 1875 un défaut absolu de méthode ; La constitution du 3 septembre 1791 avait été faite par des idéalistes de l'Assemblée Constituante, et ils ont poussé la méthode à un point qu'il est impossible de s'y reconnaître; la constitution de 1791 n'est pas numérotée par articles du commencement à la fin; elle est divisée en livres, les livres en titres, les titres en chapitres, les chapitres en section et c'est à l'intérieur de ces sections que nous avons un numérotage des articles; de sorte que pour citer cette constitution il faut dire: l'art. 2 de la section 3 du chapitre I du titre 5 du livre I.

C'est absurde. Mais les autres constitutions, celle du 5 fructidor de l'an III contient des titres; le corps électoral, le roi, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, etc..

Dans la constitution de 1875, rien de tout cela.

La loi du 25 février 1875 porte sur l'organisation des pouvoirs Publics, la loi du 24 février sur l'organisation du Sénat, la loi du 16 juillet sur les rapports des pouvoirs publics.

Tout cela est jeté en vrac; on pense à quelque chose, on l'écrit, et on le met dans le texte.

Si on veut connaître les attributions du président de la république, il faut prendre l'art. 3de la loi du 25 février : "Il a l'initiative des lois". Mais si nous voulons savoir comment il communique avec les Chambres, c'est l'art. 6 de la loi du 16 Juillet qui le dit. Il faut aller ainsi d'article en

Source : BIU Cujas

article et de loi en loi pour avoir l'ensemble d'une matière.

Le désordre a été ajouté par la loi du 10 août 1926, qui a mis un article 10 à la loi l'organisation des pouvoirs publics au sujet de l'autonomie de la caisse d'amortissement.

Si la réforme de M. Doumergue avait été faite, le désordre dans la rédaction aurait été aggravé en ce sens qu'il mettait dans la loi (il n'y a plus de juristes auprès du gouvernement) la limitation de l'initiative financière des députés dans la loi sur l'organisation du Sénat.

Le fameux article tellement bizarre sur les fonctionnaires avait été mis sur la loi du 25 février, qui est exclusivement consacré aux Conseillers d'Etat.

En 1875, il y avait des sénateurs inamovibles et Mac-Mahon étant président de la république voulait les nommer; alors l'Assemblée nationale ne voulant pas lui refuser cette nomination et d'autre part ne désirant pas qu'il la fît, avait décidé de lui donner la nomination des conseillers d'Etat. Un article avait été ajouté pour cette nomination des conseillers d'Etat par le président de la République. C'est à la suite de cet article qu'on voulait ajouter un paragraphe sur la grève des fonctionnaires et sur leur statut.

Il y avait une chose tout à fait remarquable dans ce paragraphe sur la grève des fonctionnaires; cette grève n'était condamnée que si elle était injustifiée.

Si la cessation de travail est justifiée, elle est légitime. Si par exemple les fonctionnaires se mettaient en grève pour protester contre l'exécution des révolutionnaires d'Oviedo, comme ce serait une raison noble qui les ferait agir, la grève serait justifiée.

La Bruyère a dit : "c'est un métier de faire un livre" mais c'est aussi un métier de rédiger des textes, et il faut aller chercher des hommes qui soient capables de le faire.

Donc, défaut absolu de méthode dans la constitution de 1875, très large place laissée à la coutume constitutionnelle; par exemple l'art. 6 de la loi du 16 juillet 1875 et l'art. 6 de la loi du 25 février disposent : "les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels". C'est tout ce que l'on trouve sur le régime parlementaire. Tout le régime des interpellations, des ordres du jour, des votes de confiance et

Répétitions Ecrites et Orales « Les Cours de Droit »
Source : BIU Cujas Reproduction interdite. 3, Place de la Sorbonne, 3
U

de méfiance, tout le mécanisme du régime parlementaire, tout cela est compris dans la constitution de 1875 en quelques mots.

10° trait de la Constitution: sa brièveté

Comme dernière caractéristique de cette constitution de 1875, on peut signaler son extrême brièveté, qui s'explique par tous les traits que l'on vient d'exposer. C'est la plus ocurte de toutes les constitutions du monde entier.

Les documents écrits de la Constitution anglaise

On dit en général que la Constitution anglaise est non-écrite. Il est certain qu'elle est, avant tout, coutumière. Cependant elle comporte une série de statuts constitutionnels écrits qu'il importe de connaître. 1°- Magna carta libertatum, la grande charte des libertés, concédée par Henri III le 11 février 1225. 2°- Statut de tallagio non concedendo concernant le vote de la taille royale par le Parlement; 3°- Petition of rights, pétition des droits du 2 juin 1628. 4°- Bill des droits, 13 février 1689; 5° Act of Slettlement , l'acte d'établissement du 12 juin 1701, au moment de l'avènement de la dynastie de Hanovre. 6° Le Parliament Act, 18 août 1911, ayant pour objet principal de diminuer les droits de la Chambre des Lords.

Les articles de la constitution de 1875

Dans la constitution de 1875, il y a :
4 articles relatifs à l'organisation du sénat;
9 articles sur l'organisation des pouvoirs publi
14 articles sur les rapports des pouvoirs publics;
soit en chiffres ronds une trentaine d'articles.

La constitution directoriale de l'an III en avait 377.

Dans la constitution de 1875, il n'y a rien sur le pouvoir judiciaire..

rien sur l'annualité du budget, rien même sur les droits constitutionnels si importants en matière de finances publiques, sauf la priorité de la Chambre des Députés en matière financière.

Par conséquent la Constitution de 1875 est un document tout à fait bref, le plus bref de l'histoire.

Source : BIU Cujas

Deuxième partie

ETUDE DU CONTENU POSITIF DE LA CONSTITUTION DE 1875

La constitution ne proclame aucun principe. Cela ne signifie pas qu'elle n'en ait pas. Elle en suppose. C'est notamment :

1°- Principe démocratique;

2°-Principe du régime représentatif;

3°- Principe de la séparation des pouvoirs;

4°- Principe de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires.

C'est sous chacun de ces titres que nous allons étudier le droit constitutionnel positif de la République française.

Titre I

PRINCIPE DEMOCRATIQUE

Le suffrage universel

Le suffrage universel est à la base de toutes nos institutions.

En effet, les députés sont élus par le suffrage universel, les conseillers généraux sont élus par le suffrage universel, les conseillers d'arrondissement sont élus par le suffrage universel, les délégués des conseillers municipaux élus au suffrage universel élisent les sénateurs ; les sénateurs et les députés élisent le président de la République; le président de la République nomme les ministres; les ministres nomment les fonctionnaires; ainsi c'est le suffrage universel qui est à la base du régime.

Donc principe essentiellement positif et pratique sur lequel on peut discuter à l'infini; mais à ce sujet, on est frappé par la parole,qui a été prononcée à l'Assemblée Nationale par M. de Belcastel. C'était un des chevau-légers de l'Assemblée nationale, un membre de l'extrême-droite; il avait une statue de la Sainte Vierge dans le parc de sa propriété, située à une dizaine de kilomètres de Toulouse.

A la fin de sa carrière M. de Belcastel était un orateur des congrès eucharistiques, c'était l'homme qui avait des effusions politico-pieuses. C'est celui

Source : BIU Cujas

qui, au moment où l'Assemblée nationale avait décidé de consacrer la France au Sacré-Coeur, avait été à la tête d'une centaine de députés, à Paray-le-Monial, pour cette consécration.

M. de Belcastel a dit à l'Assemblée nationale ces mots "le suffrage universel, source impure, mais unique du pouvoir".

Ces hommes de l'Assemblée nationale, et notamment M. de Belcastel, étaient des hommes qui avaient appris la sagesse terrienne, la sagesse du sol, cette sagesse que donne l'habitude de la culture, lorsqu'on sait en tirer les leçons. Evidemment ces hommes n'aimaient ni les gelées tardives, ni les sécheresses trop accentuées, etc... cependant ils disaient "qu'y faire ?" Ils pensaient qu'au point où on en était arrivé, on ne pouvait pas faire autrement que d'accepter le suffrage universel et qu'il fallait essayer de s'en accommoder.

Le principe de la souveraineté nationale.

Mais ici, il faut indiquer que dans notre histoire constitutionnelle, ce principe de la souveraineté nationale ne s'est pas toujours présenté sous cette espèce dogmatique. On a cherché qui est souverain, qui d'une espèce de droit divin, d'un droit supérieur, a le droit de commander aux hommes. C'est au nom de cette méthode que les hommes de la Révolution ont affirmé le principe de la souveraineté nationale.

Il y avait une doctrine ancienne, qui était la doctrine de la souveraineté royale ; par conséquent nous avons un peuple qui était formé à travers les siècles avec cette idée de la souveraineté, alors quand on veut se débarrasser du roi, afin d'obéir à cette logique qu'avait créé la tradition séculaire, on cherche un autre titulaire à qui on va donner cette souveraineté et ce titulaire c'est la nation.

L'idée de la Révolution c'est la personnalité de la nation, titulaire de la souveraineté dans l'Etat et déléguant l'exercice de cette souveraineté à des assemblées représentatives.

Mais cette souveraineté est restée dans les paroles, il n'y a rien dans les doctrines.

L'idée de la souveraineté nationale peut d'ailleurs servir aujourd'hui notamment pour affirmer simplement que les fonctionnaires doivent servir la nation ; par conséquent c'est un principe qu'il ne faut pas dédaigner. Mais ce sont là des choses indémontrées et indémontrables.

Ce qu'il faut voir, c'est que l'idée de la souveraineté nationale, qui est voisine de cette idée démocratique, a été une idée-force, comme un bélier avec lequel on a renversé l'ancienne monarchie ; et

Source : BIU Cujas

cette idée, qui existe depuis la plus haute antiquité, se retrouve dans la prosopopée des lois de Socrate. (la loi est souveraine). C'était en effet une idée dont on avait besoin pour l'ordre public.

Les canonistes et notamment St. Thomas d'Aquin interprétent le mot de St. Paul "omnis potestas a Deo"(toute puissance vient de Dieu), "per populum" (par l'intermédiaire du peuple). Seulement, les canonistes pensent que le peuple confère cette souveraineté par un seul consentement et notamment par l'acceptation tacite d'une monarchie traditionnelle.

Les textes qui formulent le principe de la souveraineté nationale

Ce principe de la souveraineté nationale prend toute son importance actuelle au XVIII° siècle, avec Rousseau et la Révolution Française. Voici à ce sujet quelques textes qu'il faut connaître: La déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, qui a été votée au mois d'août 1789 et placée à la tête de la constitution du 3 septembre 1791.

"Le principe de la souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément."

Cependant, la constitution du 3 septembre 1791 conserve le roi, mais les Constituants opèrent une transmutation juridique, ils déclarent que le roi est le représentant de la nation. La constitution française est donc représentative; les représentants sont : le Corps législatif et le roi.

En outre, la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ajoute : "La loi est l'expression de la volonté nationale".

Voici des principes, qui évidemment ne correspondent pas à des réalités; en effet, la loi n'est pas toujours l'expression de la volonté nationale, comme on l'indiquera lorsque nous avons des lois qui sont votées au Parlement par une simple majorité de quelques voix et que nous avons des représentants de 2 millions de citoyens sur 42 millions de Français, comme cela est arrivé à des périodes de lutte. Nous ne pouvons pas dire dans ces conditions que ces lois sont l'expression de la volonté nationale, parce qu'il faut un ordre dans l'Etat.

Dans la Déclaration montagnarde du 24 juin 1793, art. 4, on trouve cette phrase : "La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté nationale" et cette déclaration ajoute : "La souveraineté nationale réside dans le peuple, elle est une, indivisible, imprescriptible et inaliénable."

La constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III, parce qu'elle est une constitution de réaction, contient non seulement une déclaration des droits,

Source : BIU Cujas

mais encore une déclaration des devoirs.

Dans la déclaration des droits, art. 6, on retrouve un écho de la constitution du 3 septembre 1791 : "la loi est la volonté générale exprimée par la majorité ou des citoyens ou de leurs représentants". Art. 17 : "La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens."

Enfin, une dernière affirmation de la souveraineté nationale se trouve dans la constitution du 4 novembre 1848, art. 7 : "La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. Elle est inaliénable et imprescriptible, aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice." Art. 18 : "Tous les pouvoirs, quels qu'ils soient, émanent du peuple."

La Constitution de 1875 ne proclame pas la souveraineté nationale, mais l'organise

La constitution de 1875 est absolument muette sur ce point, aucune espèce d'affirmation de la souveraineté nationale. Le 24 février 1875, un député, Raoul Duval, avait proposé d'introduire dans la constitution la déclaration de la souveraineté du peuple; cette proposition fut rejetée à une majorité écrasante de 476 voix contre 30; il n'y a eu à l'Assemblée nationale que 30 membres qui voulaient affirmer la souveraineté nationale, les temps étaient singulièrement changés. Les uns, comme Collin, déclaraient : "qu'ils trouvaient cette affirmation absurde et que dans ces conditions il ne fallait pas la voter." Les autres, comme Depeyre, disaient "cette déclaration est inutile, parce que la souveraineté du peuple va de soi."

Par conséquent, l'amendement de Raoul Duval est rejeté et la constitution de 1875 ne proclame pas la souveraineté nationale; mais par contre on l'organise. On ne sait pas d'ailleurs très bien ce que c'est, c'est une question qui ne préoccupe pas beaucoup et on peut vivre sans l'avoir résolue. Ce qui est important, c'est la question de la démocratie. Le principe démocratique veut que dans l'Etat le plus grand nombre possible de citoyens participent le plus directement possible à la gestion des affaires publiques.

Le gouvernement direct

Ce principe démocratique est susceptible d'une quantité de nuances dans l'application, mais la participation la plus directe c'est la démocratie directe, telle qu'elle fonctionne encore dans les cantons de plus en plus rares de la Suisse; tous les citoyens assemblés dans une vallée, dans une prairie, sur une place, votent les lois, nomment les fonctionnaires et même, jusqu'au XVIII° siècle, tranchaient les procès susceptibles d'aboutir à la peine capitale. Cela n'est possible que dans ces Etats minuscules que sont les cantons suisses.

Source : BIU Cujas

Le référendum

Nous avons ensuite le succédané de cette solution qu'est le référendum. Le peuple veut ceci ou cela et il répond au référendum par oui ou par non. C'est le référendum, qui est en fonction en Allemagne et en Italie.

En France, nous sommes en démocratie alors :

1°- Que les femmes ne votent pas ;

2°- Que nous n'avons pas le référendum, institution salutaire dont les expériences actuellement poursuivies à Genève confirment les qualités. Il y a quelques mois, en effet, il y eut à Genève des troubles extrêmement graves, on fit alors venir des jeunes gens à l'entrainement militaire, armés de mitrailleuses. Les émeutiers se sont précipités sur ces jeunes gens, leur ont pris leurs armes, les ont frappés, et à un moment donné, les mitrailleuses sont parties.

La responsabilité de cette émeute incombait à M. Nicole, qui fut nommé ensuite président du gouvernement de Genève. Par conséquent Genève, ville de grands bourgeois, se trouve soumise à un gouvernement socialiste révolutionnaire. Mais il est arrivé ceci qu'une fois que le peuple a vu l'homme au pouvoir, il n'a pas voulu le suivre. Alors qu'en France on met un homme au pouvoir pour 6 ans et qu'ensuite on le laisse faire, en Suisse, le peuple peut empêcher l'homme au pouvoir de faire des actes qu'il réprouve. Il y a à peine 8 jours, le gouvernement de Genève avait voulu faire passer des lois socialistes révolutionnaires, le peuple a refusé de les approuver. Donc, en Suisse, le peuple tient l'homme au pouvoir.

Les discussions sur le principe démocratique.

On pourrait discuter doctrinalement le principe démocratique; ces discussions doctrinales n'ont aucune importance, on est démocrate ou on ne l'est pas, c'est une question de sentiment ou de tempérament. Cavour, qui a fondé l'unité italienne et qui avait connu les deux systèmes, s'entendait dire au Parlement; "Combien on vous honore et on vous remercie d'avoir réalisé cette grande oeuvre de l'unité italienne (il ne manquait que Rome), alors que vous avez eu affaire perpétuellement à un Parlement". Et Cavour a répondu : "Mais c'est grâce à ce contrôle et à ce concours du Parlement que j'ai réalisé cette oeuvre". Et il conclut par la phrase célèbre : "Mieux vaut la plus mauvaise Chambre que la meilleure des antichambres.".

Donc, le plus grand nombre possible de citoyens participent à la gestion des affaires publiques, c'est le principe du suffrage universel, qui est le seul principe posé par la constitution de 1875 (25 février, art. 1) : "La Chambre des Députés est élue par

Source : BIU Cujas

le suffrage universel.

Qu'est-ce que l'universalité du suffrage ?

Dans la langue constitutionnelle, le suffrage est considéré comme universel quand il est accordé sans condition de naissance, de fortune ou d'instruction. On comprend bien que le mot ne peut pas être entendu dans le sens grammatical, et qu'on ne peut pas faire voter les enfants au berceau, ni les criminels dans les bagnes ; mais la question est de savoir avec quels moyens on peut le limiter.

Les systèmes traditionnels de limitation du suffrage.

Il y a deux systèmes de limitation traditionnelle du suffrage :

1°- La fortune .

2°- L'instruction .

Le suffrage censitaire.

La fortune se manifeste par l'impôt que l'on paie, on dit alors que c'est le régime "censitaire". La fortune peut être aussi, comme en Angleterre, manifestée par la jouissance comme propriétaire, comme locataire ou comme usufruitier d'un certain immeuble. Il yna enfin le système de l'habitation.

Le suffrage capacitaire

En ce qui concerne l'instruction, on l'appelle aussi suffrage "capacitaire" ; l'instruction demandée peut présenter les degrés les plus divers. Par exemple, on réservera le suffrage à ceux qui savent lire et écrire. Ce système, n'offre aucune espèce de garantie. Il y a des illettrés dans les campagnes, qui ont beaucoup de bon sens, et certains jeunes gens sortant des écoles qui n'en ont pas.

Cette condition de lecture et d'écriture se trouvait dans la constitution de l'an III. Certaines constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord vont beaucoup plus loin, elles disent qu'on ne sera admis au vote que si on sait lire et "comprendre" un article de la constitution. Les choses se passent ainsi: l'électeur se présente, on lui donne un texte de la constitution et on lui dit : "Lisez et expliquez". Ce système a été employé dans certains Etats pour empêcher les nègres de voter. Ils arrivaient, ils essayaient de lire et on leur disait : "tu ne comprends rien, va-t-en."

Il y a des procédés plus élevés, notamment dans la constitution égyptienne, l'application de ce qu'on appelle le "test de culture et d'intelligence" Il faut, à l'heure actuelle, pour faire partie des Chambres égyptiennes, connaitre l'arabe littéraire, c'est à-dire avoir une certaine culture. A ce sujet, il y a deux ans, un personnage qui avait été nommé sénateur n'a pas été admis par le Sénat, parce qu'il ne connaissait que l'arabe ordinaire. Une dernière application du suffrage capacitaire, c'est ce qui a eu lieu en Belgique aux environs de 1881. Il y avait à cette

Source : BIU Cujas

époque une lutte entre catholiques et libéraux. Les libéraux pensaient que les catholiques étaient noyés dans l'ignorance et décidèrent que pour les élections municipales, il faudrait que les électeurs aient le certificat d'études. Les paysans des Flandres savaient lire et écrire; ils eurent la majorité par cette loi libérale.

Le vote plural

Il y eut un autre système en Belgique, appelé le système du "vote plural" et qui consistait en ceci : le suffrage était universel et tout homme avait une voix, mais certains hommes pouvaient avoir plusieurs voix. C'étaient : 1°- les pères de famille (l'homme marié ou veuf ayant retenu un enfant, dit le texte) avaient une voix. 2°- Les propriétaires. Tout propriétaire d'une maison avec jardin, ou titulaire d'un carnet de caisse d'épargne d'une certaine importance avait une voix supplémentaire. 3°- Les intellectuels. Tout individu ayant un diplôme de l'enseignement supérieur avait deux voix supplémentaires.

Cela faisait au total 5 voix; mais personne ne pouvait cumuler plus de 3 voix. On se présentait avec une carte portant 1, 2 ou 3 voix et on remettait à l'électeur 1, 2 ou 3 bulletins.

Mais le vote plural a été inutile en Belgique de ce fait que les familles sont nombreuses; d'autre part il y a une législation pour les petits propriétaires et les ouvriers. Les mineurs des bassins houilliers ont presque tous une petite maison avec un petit jardin, donc tous ceux-là avaient trois voix, de sorte que des socialistes comme Anselme ou M. Vandervelde étaient élus avec une majorité formidable d'électeurs à trois voix, tandis que son concurrent catholique était élu avec une majorité d'électeurs à une ou deux voix.

C'est dans ces conditions qu'on a renoncé à ce système et qu'on est arrivé au suffrage égal.

En ce qui concerne l'habitation, c'était, pendant longtemps, le système anglais; c'étaient l'habitation du citoyen, l'importance de son loyer, qui donnaient l'aptitude au vote. On estimait en Angleterre que, pour avoir les sentiments suffisamment conservateurs, qui permettent de participer au vote, il faut avoir un logement décent. Mais aujourd'hui, l'Angleterre est sous le régime du suffrage universel (hommes et femmes).

Les deux objets visés

Il y a une chose à ajouter, c'est que le suffrage censitaire, c'est-à-dire le suffrage accordé à

Source : BIU Cujas Représentation interdite.

par le suffrage censitaire

à la fortune, vise deux objets : 1°- réserver le droit de vote à des individus suffisamment attachés à la chose publique, puisqu'ils en supportent les responsabilités. 2°- La fortune suppose l'instruction. C'est une présomption et elle est très discutable, mais enfin l'extrême misère est opposée à l'instruction, même élémentaire, tandis qu'une fortune moyenne permet d'arriver à une instruction technique et qu'une fortune un peu plus élevée permet d'arriver à l'instruction complète.

Histoire du droit de suffrage en France

1 - Constitution du 3 septembre 1791

A la différence de la constitution de 1875, la constitution de 1791 avait fait un grand effort de logique, qu'elle n'a pas poussé jusqu'au bout. En effet, le peuple est souverain et avec cela elle garde Louis XVI le roi, mais elle en fait un représentant de la nation.

La déclaration des droits de l'homme proclame comme principe essentiel l'égalité des citoyens "Les hommes naissent et meurent libres et égaux en droit; aucune distinction ne peut être fondée que sur le talent et la vertu" Tels sont les termes de la Déclaration des Droits de l'Homme. Il en résultait donc immédiatement le suffrage universel. Ce suffrage universel n'a pas existé à cette époque, parce que la constitution de 1791 a établi un régime fondé sur l'argent.

La pyramide de la Constituante

Voici en effet quel était le plan de la Constituante: elle voulait établir une pyramide d'après l'argent : à la base, elle mettait les citoyens actifs, payant un impôt égal à trois journées de travail; au second étage, la petite bourgeoisie possédant des immeubles ruraux ou urbains d'une certaine importance; au sommet, ceux qui payaient 1 marc d'argent (environ 50 frs.), ce qui était considérable au moment de la Révolution.

Mais la constitution du 3 septembre 1791 a été faite en deux étapes : la Constituante a commencé par voter morceau par morceau la constitution, elle nomma ensuite un comité de révision, qui devait mettre ces morceaux en un corps constitutionnel. Dans ce travail de révision, la condition du marc d'argent disparut, de sorte qu'il n'y a plus eu pour l'éligibilité que la condition d'être citoyen actif.

Citoyens actifs et passifs.

Les citoyens passifs jouissaient de toutes les libertés : commerce, industrie, pensée, aller et venir, etc.. Seuls les citoyens actifs participaient

Source : BIU Cujas

directement à lagestion du pays.

Pour être citoyen actif, il fallait posséder une série de qualités : âge de 25 ans, serment civique, etc.. Mais la règle essentielle c'est qu'il faut payer un impôt égal à trois journées de travail . La journée de travail avait été fixée à un maximum de 1 f 50 et à un minimum de 0 f 50; ensuite, c'étaient, dans chaque département, les autorités qui décidaient que la journée de travail serait de 0 f 50 ou de 1 f 50.

Ce n'étaient pas des chiffres artficiels; la journée de travail, au moment de la Révolution et au commencement du XIXe siècle pour un manoeuvre (un ouvrier non qualifié, comme disent les Anglais) variait entre 0 f 50 et 1 f 50. Ce n'était pas beaucoup, mais dans ce temps-là on avait une douzaine d'oeufs pour 0 f 30 et une vache pour 40 frs. Pour être citoyen actif, il fallait payer un impôt variant entre 1 f 50 et 4 f 50. Plus tard ce taux sera fixé à 1 f 50.

Les électeurs secondaires.

Ce système faisait environ 4 millions d'électeurs pour l'ensemble de la France. Ce n'était donc pas un système extrêmement bourgeois; mais ce qui était plus grave, c'est que ces citoyens actifs ne votaient pas pour les membres du corps législatif, ils choisissaient un centième d'entre eux, les électeurs secondaires, qui formaient les assemblées électorales. Ces assemblées électorales votaient alors pour nommer les membres du Corps législatif. Mais pour être électeur secondaire, c'est-à-dire faire partie du centième, qui formait l'assemblée électorale, il fallait posséder des immeubles d'une importance, qui est fixée par la constitution et allant par exemple à une valeur de 200 journées de travail (soit 100 frs. environ).

Ce système pourrait s'appeler système du suffrage universel des contribuables. Dans la pensée des hommes de la Révolution, l'électeur devait être responsable. L'Assemblée Législative a été élue d'après ce système.

Première apparition du suffrage universel, mais à deux degrés (décret du 11 août 1792)

Mais le 10 Août 1792 la constitution du 3 septembre 1791 fut suspendue et la Convention nationale fut nommée, au suffrage universel. Tous les citoyens votaient, à condition : 1° de n'être pas domestiques; 2°- de vivre de leur travail ou de leurs revenus. Cela voulait dire que ceux qui vivaient de la charité publique ou privée ne pouvaient pas être électeurs.

Le vote des domestiques et des assistés.

La question du vote des domestiques a duré jusqu'à ces dernières années, puisque pour être conseiller municipal, il ne fallait pas être domestique.

Une question plus grave est celle du vote des assistés.

En effet, l'assisté, outre qu'il peut être pauvre

Source : BIU Cujas

par sa faute, est un électeur irresponsable. Si on lui permet de voter et même d'être conseiller municipal, il va avoir deux tendances : majorer les impôts, puisqu'il n'en paie pas, et augmenter les secours d'assistance, puisqu'il les reçoit.

Dans un pays voisin, actuellement, les assistés sont inéligibles à la Chambre des Députés, et cependant un assisté communiste a été élu député. La Chambre hésite à le repousser, parce qu'il est assisté, attendu que ce motif a quelque chose d'odieux.

II - Constitution montagnarde du 24 juin 1793

Suffrage universel dans la constitution montagnarde

Cette constitution maintient le suffrage universel . Elle résout la question des domestiques en décidant qu'il n'y aura plus de domestiques, non pas d'ailleurs que les gens se servaient eux-mêmes, mais la constitution ne reconnaissait pas les domestiques "la loi ne reconnait point de domesticité; il ne peut exister que des engagements de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie" (art. 18).

Cette constitution du 24 juin 1793 n'a jamais été appliquée.

III - Constitution du 5 fructidor de l'an III

Destruction du droit de suffrage dans la constitution de l'an III

Au lendemain de Thermidor (chute de Robespierre), nous avons une constitution de réaction. Cette constitution revient à peu près au système de 1791. Dans les débats préparatoires de cette constitution, nous trouvons dans la bouche de Boissy-d'Anglas des affirmations étranges comme celle-ci : "Seuls sont citoyens les propriétaires; un pays dans lequel les non-propriétaires votent est à l'état de nature; le pays où seuls les propriétaires votent est à l'état de civilisation." Il trouvait que pour participer à la gestion des affaires publiques, il fallait avoir de la responsabilité, manifestée soit par l'impôt, soit par la propriété. Alors reproduction du système à deux degrés de la constitution de 1791, avec une nuance sur laquelle il faut insister.

Pour être électeur, il fallait payer un impôt égal à 3 journées de travail. Mais, tandis qu'en 1791, il fallait être imposable à 3 journées de travail, il fallait les devoir; au contraire, dans le système de la constitution de l'an III, on pouvait être électeur en payant ces 1 f 50, alors même qu'on ne les devait pas. On allait chez le percepteur, on lui versait 1 f 50, et on lui demandait une quittance

Source : BIU Cujas

puis on allait se faire inscrire sur la liste électorale. C'est le système dit "de la taxe civique". Ce système est plus démocratique que le précédent. Il y a même des pays où ce sont les partis qui payent la taxe pour ceux des citoyens qui ne peuvent pas le faire.

Sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, certaines personnes imaginaient des trucs pour être électeurs. Il y eut même des procès pour se faire imposer.

Le comble est arrivé en Belgique avant 1880 avec le système des servantes de curés, des fausses cheminées et du cheval mixte. Il y avait, en effet, un impôt sur les servantes de curés, qui permettait d'arriver à un impôt de 40 florins. Les curés, qui avaient leur mère avec eux, la faisaient inscrire comme étant leur servante pour pouvoir payer l'impôt et il y avait à ce sujet lutte entre l'administration et les curés pour savoir si la mère du curé pouvait être considérée comme servante.

En second lieu, il y avait un impôt sur les fausses cheminées, et pour payer un impôt certains installaient des tuyaux sur le toit de leur maison. Mais les percepteurs disaient : "ce ne sont pas des cheminées puisqu'il n'y a aucun foyer à l'intérieur". La même chose se produisit pour les fenêtres; pour payer l'impôt sur les fenêtres, certains faisaient des ouvertures supplémentaires dans leurs maisons.

En ce qui concerne le cheval-mixte, il y eut également des choses assez curieuses. En effet, il y avait un impôt sur les chevaux de selle, alors les paysans disaient : "le dimanche je me promène sur mon cheval, donc je dois payer l'impôt".

C'est suivant la constitution du 5 fructidor de l'an III que sont élus le conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens.

IV - Constitution du 22 frimaire de l'an VIII

Il y a bien des points communs entre les dictatures actuelles et cette expérience de Napoléon. Cependant, on peut dire qu'il n'y a aucune commune mesure entre le personnage formidable qu'a été Napoléon et les dictateurs actuels quels qu'ils soient.

dans la Constitution de l'an VIII

Napoléon était un homme de gauche, c'était un général jacobin, il était marié civilement -ce qui d'ailleurs produira très mauvais effet, lorsqu'il entrera en relations avec le Pape pour la négociation du Concordat - Cette négociation du Concordat lui créera une opposition formidable dans les généraux de

Source : BIU Cujas

son entourage.

Les quatre assemblées de la Constitution de l'an VIII

Tous les hommes qui veulent imposer un gouvernement personnel veulent tout de même créer une apparence de démocratie et c'est ce qui a lieu avec la constitution du 22 frimaire de l'an VIII. Nous avons alors 4 assemblées : 1°- un atelier de proposition, le Conseil d'Etat; 2° un atelier de critique: le Tribunat; 3°- un atelier de décision : le corps Législatif; 4°- un atelier d'examen de constitutionnalité, qui est le Sénat conservateur.

Il s'agit de savoir comment vont être élues ces diverses assemblées. Le système est fondé sur la formule de Sieyès : "la confiance doit venir d'en bas et le pouvoir doit venir d'en haut". C'est au fond le système actuel de l'Italie et de l'Allemagne. On demande la confiance au peuple et on lui dit : "laissez-moi faire."

Les listes de notabilités. Le système de la pyramide.

Pour réaliser cette idée dans le recrutement des assemblées, on a employé ce que Sieyès appelait le système de la pyramide : En bas, tous les citoyens mâles et majeurs, citoyens qui ont ceci de particulier qu'ils n'élisent à aucune fonction publique, leur rôle consiste à choisir le dixième d'entre eux, qui forme la liste des notabilités communales; dans cette liste, le pouvoir d'en haut (dans les grandes villes le premier Consul, dans les villes ordinaires le préfet) choisit les membres des conseils municipaux et les maires. Les citoyens inscrits sur la liste des notabilités communales choisissent le dixième d'entre eux et ce nouveau dixième forme la liste des notabilités départementales; c'est dans ce dixième que le Premier Consul ou les préfets choisiront les membres des conseils généraux des départements. Les citoyens portés sur la liste des notabilités départementales choisissent le dixième d'entre eux et ce dixième forme la liste des notabilités nationales. C'est dans cette liste que le Sénat nommera ses propres membres par cooptation; et c'est aussi dans cette liste que le même Sénat nommera par élection les membres du Tribunat et les Membres du Corps Législatif.

C'est un système extrêmement ingénieux, pas d'élection: A la base, 5 millions de citoyens donc : 500.000 notabilités communales; 50.000 notabilités départementales; 5.000 notabilités nationales.

Pour choisir les 300 membres du Corps législatif et les 50 membres du Tribunat (à partir de 1805) le Sénat a la plus large latitude.

Il faut connaître ce système, quoiqu'il ait été modifié à partir de l'an X, c'est-à-dire quoi qu'il n'ait duré que pendant deux ans.

Source : BIU Cujas

Bonaparte à ce moment organise un système de collèges électoraux, qui ont également cette caractéristique qu'ils n'élisent pas, qu'ils présentent seulement des noms au Sénat ou au premier Consul et ces collèges électoraux se composaient dans chaque département des hommes les plus riches, des plus hauts fonctionnaires et des dignitaires de la Légion d'Honneur, par conséquent, tous des personnages dans la main de l'Empereur.

V - Charte du 4 juin 1814

Régime censitaire très restreint sous la Restauration (1814-1830): 75.000 électeurs 5.000 éligibles

Cette charte a été octroyée par Louis XVIII. C'est l'introduction du régime parlementaire et du régime libéral en France, par opposition avec ce qui avait été fait sous la Révolution et sous Napoléon. Mais Louis XVIII apporte le contrôle du gouvernement par les Chambres, il apporte la liberté de la presse et en somme tout un ensemble de libertés. C'est comme cela qu'est apparue la Restauration de 1814, la liberté à l'anglaise, mais extrêmement restreinte.

La Charte de 1814 établit deux Chambres : La Chambre des Pairs et la Chambre des Députés des départements.

Le recrutement de la Chambre des Pairs en 1814

La Chambre des Pairs est composés des membres nommés par le roi avec un titre héréditaire, c'est-à-dire que si le roi nomme un membre, le fils aîné de ce membre devient pair à son tour à la mort de son père.

La bourgeoisie tenait à ce système, parce qu'elle disait si le roi nomme des pairs seulement à vie, ces pairs seront dépendants à l'égard du roi; au contraire, avec l'hérédité, celui qui ne tient pas son titre du roi sera indépendant vis à vis de la monarchie et pourra lui résister.

Le recrutement de la Chambre des Députés.

La Chambre des Députés des départements était nommée suivant un véritable régime censitaire; on réservait le droit électoral aux citoyens composant l'aristocratie ou la grande bourgeoisie. En effet, pour être électeur à la Chambre des députés, il faut payer un impôt annuel de 300 francs. Ici on note bien que dans un régime de grande bourgeoisie il ne pouvait plus s'agir de journées de travail.

Si la Charte de 1814 était encore aujourd'hui en vigueur, cela ferait un suffrage quasi universel, car bien peu de personnes ne paient pas 300 frs. d'impôts.

A ce moment le budget de la France n'était pas d'un milliard; c'est seulement en 1828 que le bugdet atteindra un milliard et les journaux les plus modérés comme le Journal des Débats, dira : "Le ministère a

Source : BIU Cujas

dépassé toutes les limites permises de la folie"; et le général Foy s'écriera devant la Chambre des Députés : "savez-vous ce que c'est qu'un milliard ? Il n'y a pas eu un milliard de minutes depuis la naissance de Jésus-Christ."

Le budget actuel de la France est de 50 milliards en chiffres ronds, sans compter le budget de la caisse autonome d'amortissement et les budgets des départements (soit environ 20 milliards).

Pour apprécier la situation de l'époque de la Restauration, il faudrait multiplier les chiffres donnés par 60 ou 80. Si donc on avait maintenu ce chiffre de 300 frs., qui était nécessaire pour être électeur, on aurait aujourd'hui un très grand nombre d'électeurs; au contraire, sous la Restauration, ce chiffre ne représentait qu'une élite tout à fait restreinte (en chiffres ronds 80.000 électeurs) pour l'ensemble de la France, ce qui constituait ce qu'on appelait "le pays légal".

Il faut aussi penser à ce qu'était à cette époque une campagne électorale avec un tel système: on réunissait dans un salon 12 ou 20 personnes qui avaient le droit de vote et on était élu par une centaine, au plus par quelques centaines de voix. La campagne électorale d'alors n'avait donc rien de commun avec ce qu'elle est aujourd'hui; d'autre part, une campagne électorale ne coûtait rien ou presque rien; on ne faisait pas d'affiches pour une centaine d'électeurs, il était plus simple de les réunir, comme il est dit plus haut, avec le sous-préfet, puisque la candidature officielle était alors admise, et on parlait simplement des élections.

Avec ce régime, il y avait des députés qui ne faisaient aucune campagne électorale. C'est ainsi que M. Dupin, qui a été président de la Chambre sous la monarchie de Juillet, lorsqu'il y eut dissolution de la Chambre, partit faire un voyage à l'étranger et fut élu alors qu'il était absent.

On voit tout de suite la répercussion que peut avoir un tel système sur la dissolution. Sous la restauration et la monarchie de Juillet, il y eut 12 dissolutions; au contraire sous la IIIème République, une seule, le 16 mai 1877; C'est qu'en effet, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, il n'y avait que des bourgeois riches qui allaient à la Chambre; ils ne touchaient pas d'indemnité, de sorte qu'aller à Paris pour des gens de la province c'était une charge assez lourde et des hommes comme Lamartine, qui avaient été élusde justesse, et qui n'avaient pas les 5 ou 6.000 francs nécessaires à leur séjour à

Source : BIU Cujas

à Paris, pensèrent à donner leur démission.

De plus, à l'heure actuelle, la carrière parlementaire devient une espèce de métier, à la fin duquel on a une retraite et qu'on peut faire couronner par une élection au Sénat. Si donc il y avait dissolution de la Chambre à l'heure actuelle, tous ces avantages seraient perdus.

Enfin, il y a encore cette circonstance qu'aujourd'hui une campagne électorale coûte extrêmement cher.

Le gouvernement de la Restauration avait une tendance à dégrever les contributions directes, qui seules comptaient pour le cens et, comme on ne diminuait pas les dépenses publiques, on aggravait les contributions indirectes. Par exemple, pendant le gouvernement de M. de Villèle, les libéraux de la gauche combattirent les dégrèvements, parce que ces dégrèvements avaient pour objet de diminuer le nombre des électeurs. Un électeur qui payait 300 francs de contributions, si on dégrèvait les impôts de 3 francs, ne pouvait plus être électeur. Si un électeur payant 300 francs avait un âne (lequel payait un impôt), et que cet âne mourut, l'électeur voyant ses impôts diminués ne pouvait plus être électeur (on disait à ce sujet que c'était l'âne qui votait..).

En 1824, un député, M. de Marchangy, fut élu à Strasbourg; or il lui manquait quelques francs pour le cens d'éligibilité. Il engagea un procès devant le Conseil d'Etat pour qu'il décide que ses maisons valaient beaucoup plus qu'elles étaient estimées; que par conséquent il fallait l'imposer davantage; mais le Conseil d'Etat répondit : "nous pouvons recevoir des recours en dégrèvements, mais nous ne pouvons pas en recevoir en surtaxation."

A ce sujet, la Chambre, dans sa séance du 17 avril 1824, décida que le droit à impôt ne pouvait pas équivaloir à l'impôt lui-même et qu'il fallait effectivement être imposé à la somme fixée pour l'éligibilité (1.000 francs).

Voila le système tel qu'il fonctionne dans la Charte de 1814.

Sur ces entrefaites, des évènements surviennent, qui amènent une réaction assez remarquable dans l'opinion. C'est, d'abord, aux environs de 1820, l'élection de l'abbé Grégoire.

La loi du double vote. Elle est la conséquence de l'élection de Grégoire

L'abbé Grégoire est une des plus belles et des plus pures figures du clergé constitutionnel de la Révolution. Il y eut dans cette Constitution civile du clergé une quantité de curés qui ne valaient pas grand-chose, mais il y en avait quelques uns comme

Reproduction interdite. Source : BIU Cujas

l'abbé Grégoire (qui devint évêque constitutionnel de Blois), qui représentent auprès de la Restauration, la révolution dans ce qu'elle a de mieux.

Or, l'abbé Grégoire était considéré comme un régicide. Il avait une haine féroce de la royauté; le jour du procès de Louis XVI, il était absent de la Convention, mais il a déclaré que s'il avait été là, il aurait voté pour la mort du roi. Par conséquent il était ce qu'on a appelé "un régicide d'intention".

Or, à peine la Charte était-elle en oeuvre qu'a lieu une élection partielle à la Chambre des Députés (cette chambre était élue pour 5ans avec renouvellement par cinquième tous les ans). A cette élection, l'abbé Grégoire est élu député de l'Isère. On peut s'étonner que ces électeurs à 300 francs, qui étaient des aristocrates etdes bourgeois, aient élu l'abbé Grégoire, mais il faut dire qu'à ce moment l'extrême droite était unie à l'extrême gauche pour manifester son mécontentement au gouvernement. La Chambre aurait pu se débarrasser de l'abbé Grégoire très facilement, car à ce moment les députés d'un département devaient être en majorité domiciliés dans le département qui les élisait; or il y avait déjà la moitié das députés de l'Isère qui n'étaient pas domiciliés dans le Département, et l'abbé Grégoire aurait pu être expulsé comme n'étant pas domicilié dans le département. Mais la Chambre n'emploie pas ce moyen, elle crée un motif d'illégalité; elle l'expulse comme indigne.

C'est pour le même motif d'indignité que, dans la suite, Daniel Wilson, le gendre de Grévy, sera à plusieurs reprises invalidé; on lui reprochait d'avoir trempé dans une affaire de corruption de décorations. Les électeurs l'ont d'ailleurs réélu plusieurs fois àvec une majorité magnifique, jusqu'au jour où il est parti de lui-même en claquant les portes et en disant "que cette corruption parlementaire le dégoûtait". On voit l'émotion que produit l'élection de l'abbé Grégoire dans ce monde de la Restauration.

On se dit alors que la Charte de 1814 et la loi électorale de 1817, qui en a été l'application, étaient beaucoup trop libérales, puisqu'elles permettent l'élection d'un prêtre apostat et régicide. En réalité, il y a beaucoup d'exagérations dans cette indignité, parce que lorsque Louis XVIII est rentré en France, il s'est entouré de Talleyrand, qui était le père spirituel de l'église schismatique, ancien évêque d'Autun, prêtre marié, etc.. le symbole de la corruption et de Foucher, qui était non seulement un régicide d'intention, mais un régicide de fait, et qui avait commis les atroces massacres de Lyon. On sait

Source : BIU Cujas

qu'à Lyon, Foucher, pour rallier les gens à la République, faisait creuser des tranchées, dans lesquelles il faisait mettre les gens en tas et tirer dessus avec un canon.

Par conséquent l'indignation pour l'abbé Grégoire était exagérée, mais tout de même on trouve qu'un système électoral qui permet une telle chose doit être modifié.

L'assassinat du duc de Berry, précipite la réforme électorale.

En 1820, intervient l'assassinat du duc de Berry, fils de Charles X, sur lequel reposaient toutes les espérances de la France (son fils aîné, marié à l'orpheline du Temple, étant sans héritier), qui était marié à une princesse italienne et avait déjà eu deux filles naturelles. Il fut assassiné par Louvel à la sortie de l'opéra.

Chateaubriand prononce à l'occasion de cet assassinat des paroles mémorables et rend le ministère responsable de ce crime; et comme le duc Decazes, président du Conseil, donne sa démission, il dit : "Le pied lui a glissé dans le sang."

La loi du double vote de 1820.

Donc, il faut faire quelque chose. Alors, on imagine, afin d'avoir une Chambre orthodoxe, la loi du "double vote" du 29 juin 1820.

Autrefois les électeurs étaient obligés de se rendre au chef-lieu du département, afin d'élire les députés du département; on trouve que cette atmosphère du chef-lieu est néfaste pour les convictions conservatrices des électeurs, qu'il est mauvais de les tirer de leur milieu rural, qu'ils rencontrent là des commerçants, des hommes d'affaires aux idées avancées, etqu'il faut les laisser chez eux. On décide donc que la masse des électeurs à 300 francs votera au chef-lieu de l'arrondissement, où ils éliront un certain nombre de députés. C'est le premier vote.

Ensuite, le quart des plus imposés, c'est-à-dire les plus riches, se rendront au chef-lieu du département et là ils éliront des députés à eux. Ils élisent ainsi plus du tiers des membres de la Chambre (172 députés sur 430). C'est un système de concentration de la puissance de l'argent.

Dans ce système du double vote, les gens qui vont voter au chef-lieu du département, ayant déjà voté à l'arrondissement, votent deux fois. Cette loi produit immédiatement son effet; on a la "Chambre retrouvée" en 1820, Chambre ultra-réactionnaire, qui suivra Villèle dans toutes ses lois réactionnaires.

Mais vers 1825, on recommencera à avoir des élections libérales, qui gêneront les tendances conservatrices du gouvernement. Pour être éligible, il fallait

Source : BIU Cujas

payer 1.000 francs de contributions directes, par conséquent filtrage par l'argent; cela faisait pour l'ensemble du pays environ 15.000 éligibles; par conséquent, système de la grande propriété foncière et un peu les grandes banques, le grand commerce, les affaires qui tiennent le pays.

La Charte du 14 Août 1830

Le règne de la Bourgeoisie moyenne: 250.000 électeurs.

Nous arrivons ainsi à l'avènement de la branche cadette de la famille royale (branche d'Orléans), 14 août 1830.

Après les journées dites "de Juillet", la charte du 14 août 1830 promet d'une part l'extension du droit de vote, d'autre part, l'abaissement du cens électoral.

La loi électorale du 19 avril 1831.

Ces deux promesses sont tenues par la loi du 19 avril 1831. Pour être électeur, il faut avoir 25 ans et payer 200 francs de contributions directes. Cette réforme de l'abaissement du cens (200 francs au lieu de 300) est importante, elle a pour effet de porter le nombre des citoyens en 1831 à 166.000 et en 1844 à 244.000. Par conséquent, au lieu de 75 à 80.000 électeurs, nous en aurons bientôt 250.000.

Le 12 Novembre 1932 Thiers, étant ministre de l'Intérieur, est réélu député dans les Bouches du Rhône avec 182 voix sur 383 votants.

C'est alors une autre classe qui arrive au pouvoir, c'est la bourgeoisie moyenne, qui est incarnée par Louis-Philippe. Louis-Philippe était le roi bourgeois, qui mettait ses enfants au lycée Henri IV, et qui se promenait dans Paris avec son chapeau, sa redingote et son parapluie.

Cependant les idées démocratiques ne se traduisent point par la revendication du suffrage universel, qui est à cette époque le propre des légitimistes, c'est-à-dire des partisans de la branche aînée des Bourbons (notamment M. Genou, dit de Genoude, dans la Gazette de France.)

Campagne pour l'abaissement du cens et l'adjonction des capacités

Le 16 mai 1840, dépôt d'une proposition d'extension du droit de suffrage, abaissement du cens, adjonction des capacités. On demandait que les gens, qui avaient certains diplômes, puissent être électeurs sans payer de cens. On voulait éviter ce résultat curieux que le concierge de la Faculté de Droit de Caen était électeur, alors que le doyen de la même faculté ne l'était pas.

La campagne des banquets

Le 14 janvier 1842, autre proposition tendant à donner le droit de vote à tous ceux qui sont qualifiés pour être membres du Jury de la Cour d'Assise.

Source : BIU Cujas

Mais Guizot rejette toutes ces propositions d'extension. Guizot incarne la résistance à l'extension du droit de vote; et à ceux qui viennent lui demander le droit de vote, il répond par la fameuse parole, qui lui a été si souvent reprochée: "enrichissez vous par l'épargne, par le travail, et ainsi vous arriverez à payer les 200 francs d'impôts et vous serez électeurs".

Louis-Philippe non plus ne voulait pas de l'extension du droit de vote; Guizot s'appuyait sur la volonté du roi.

6 Mars 1847, proposition Duvergier de Hauranne, demandant l'abaissement du cens et l'adjonction des capacités, proposition rejetée par 252 voix contre 254.

C'est alors que commence ce qu'on a appelé "la campagne des banquets". Sous la Restauration, on n'avait pas la liberté de réunion, mais il n'était pas défendu de se réunir entre amis et de parler, et même d'écouter un orateur au dessert. C'est dans ces conditions que certains partisans du suffrage universel organisent dans toute la France, et surtout à Paris, la campagne des banquets.

Un banquet célèbre s'est tenu à Mâcon avec Lamartine comme orateur. Au dessert, un orage éclata juste à point pour permettre au poête de lancer quelques métaphores poétiques sur la puissance du peuple, le renforcement de l'ordre, etc..

Les organisateurs de ces banquets annoncent qu'un banquet aura lieu un dimanche (de telle sorte que les ouvriers et les travailleurs pourront y assister), dans un quartier démocratique de Paris (quartier d'où sont parties les révolutions: la Bastille) et que le prix de ce banquet serait fixé à 5 francs, prix assez modeste pour l'époque.

Mais le gouvernement a peur, il craint qu'il n'y ait des troubles graves, il interdit le banquet et les organisateurs s'inclinent devant l'interdiction.

Les organisateurs préparent alors un banquet dans le quartier des Champs-Elysées, qui n'était alors, à l'endroit où sont les chevaux de Marly, qu'un terrain marécageux avec des arbres. L'avenue n'existait pas. Le gouvernement, décidément inquiet, interdit encore le banquet et les organisateurs s'inclinent à nouveau.

Mais le dimanche arrive, le peuple parisien se transporte dans le quartier où le banquet devait avoir lieu. La police intervient maladroitement pour faire circuler le peuple, et des troubles éclatent,

Source : BIU Cujas

qui durent quelques jours. A un moment, d'une fenêtre du ministère des Affaires Etrangères (situé alors sur le Boulevard de la Madeleine, à l'angle de la rue des Capucines) un coup de feu est parti; personne n'a jamais su qui l'avait tiré, mais il fut le signal de la Révolution de février 1848 et de la chute de Louis-Philippe.

L'avènement définitif du suffrage universel (1848)

Le gouvernement provisoire de 1848. Etablissement du suffrage universel.

Alors des hommes de bonne volonté, qui sont : Dupont de l'Eure, Arago, Lamartine, Ledru-Rollin, Garnier-Pagès, Marie, Louis Blanc, se réunissent à l'Hotel de Ville et se constituent en gouvernement provisoire. C'est un gouvernement de fait.

Mais ce gouvernement considère qu'il n'a pas d'autre mission que de revenir à la normale avec un gouvernement fondé sur la souveraineté populaire. Le 5 mars 1848, le gouvernement de la Défense Nationale prend un décret, qui convoque une Assemblée Nationale Constituante. Cette date doit être retenue, parce que ce décret marque l'avènement définitif du suffrage universel en France, qui fonctionne depuis cette époque.

Les élections à l'Assemblée Constituante ont lieu le 23 avril 1848, au suffrage universel direct pour la première fois. Les électeurs ne se bornent plus, comme ils l'ont fait sous la Révolution, à choisir des électeurs qui nomment les membres des assemblées primaires, lesquelles choisissent ensuite les députés; ils choisissent directement les membres de l'Assemblée Constituante.

Il y a une erreur contre laquelle il faut se garder et qui consiste à croire que, sous le Second Empire, on n'avait pas le suffrage universel. Sous le Second Empire, le suffrage universel a fonctionné sans arrêt; il était mené évidemment par des gens qui savaient, comme on dit "manier la pâte électorale", il y avait des préfets, la candidature officielle, mais le suffrage était universel et il n'y a pas de force au monde, qui puisse obliger un citoyen à mettre dans une urne un bulletin plutôt qu'un autre.

La constitution du 4 novembre 1848 établissait donc le suffrage universel; et une Chambre unique, qui prend le nom de Législative. (C'est la seconde Législative, la première étant celle de 1791). Cette Législative avait été élue sous l'impression de la peur qu'avaient les bourgeois des émeutes comme celles de février 1848.

Le gouvernement provisoire de 1848, pénétré de

Source : BIU Cujas

l'idée d'ouvrierophilie, de sympathie pour les ouvriers, pour les travailleurs, avait voulu combattre le chômage par l'institution des ateliers nationaux. Ces ateliers étaient des chantiers, où l'on faisait travailler les chômeurs moyennant un salaire de quarante sous par jour. (la route de 40 sous, près de Paris, tient son nom du fait qu'elle fut établie par les ouvriers des ateliers nationaux, qui étaient payés 40 sous par jour).

Les travaux utiles exécutés par ces ateliers sont rares. On leur faisait faire des travaux de terrassement. Mais surtout les ouvriers parlaient et les ateliers nationaux étaient devenus ce qu'on appelait "les rateliers nationaux" et ils étaient plutôt des centres d'agitation que de travaux.

Le gouvernement de l'Assemblée nationale constitue la commission exécutive qui se croit alors en mesure de fermer les ateliers nationaux; il y a à ce moment un mouvement populaire très inquiétant, qui part du faubourg Saint Antoine. L'Assemblée nationale a peur, elle révoque la commission exécutive et confère la dictature au général Cavaignac. Celui-ci pense que, pour économiser des vies humaines, il ne faut pas les épargner au début et en trois jours, il noie l'émeute dans le sang. Il a raison de l'insurrection. Peut-être que si le général Cavaignac n'avait pas pris ces mesures, il y aurait eu pendant une très longue période une suite de troubles, qui auraient fait un nombre incalculable de victimes.

La loi du 31 Mai 1850

La bourgeoisie a peur, et c'est sous l'impression de cette peur causée par les émeutes de juin, que les élections à l'assemblée législative ont lieu; Cette assemblée, qui avait été élue sous l'influence du comité, qui se tenait rue de Poitiers, qui était réactionnaire, se laisse prendre à tous les pièges que lui tend le prince-président Louis-Napoléon Bonaparte.

Louis-Napoléon Bonaparte lui propose notamment une loi sur le suffrage universel, qui consacre l'universalité du suffrage, mais avec cette condition que pour être inscrit sur une liste électorale il faudra avoir dans la commune où l'on désire être inscrit : 1° un domicile pendant 3 ans (ceci exclut donc les errants, tous ceux qui vont à la recherche du travail, les ouvriers saisonniers, les gens qui font leur tour de France comme cela se faisait alors, donc une grosse partie de la population) et 2° que ce domicile ne pouvait être prouvé que par l'inscription

Source : BIU Cujas

au rôle des contributions. On revient donc dans une certaine mesure au suffrage censitaire.

L'Assemblée Législative accepte de voter cette loi, le 31 mai 1850; mais à peine la loi est-elle votée, que Louis-Napoléon en propose l'abrogation: le prince-président apparaît alors comme le champion du suffrage universel.

Le coup d'Etat du 2 décembre 1851

L'Assemblée législative commet la maladresse de repousser le projet du gouvernement, elle maintient la loi du 31 mai 1850. Louis-Napoléon demande à nouveau l'abrogation de la loi, l'Assemblée Législative la repousse à nouveau. C'est alors qu'on arrive à la fin de l'année 1851 où Louis-Napoléon Bonaparte, qui voit arriver la fin de son mandat de président de la République (il avait été élu pour 4 ans et il ne pouvait pas être réélu) se trouve dans cette alternative : ou rentrer dans la vie privée ou faire un coup d'Etat. Il préfère le coup d'Etat, et il a l'habileté de se présenter comme l'adversaire de la loi du 31 mai 1850 comme partisan de l'universalité du suffrage et de la démocratie.

Lorsque le 2 décembre 1851 il adresse au peuple saproclamation, il y a dans cette proclamation : 1° L'Assemblée Législative est dissoute; 2° la loi du 31 mai 1850 est abolie.

M. Thiers, au moment du vote de la loi du 31 Mai 1850, avait tonné contre ce qu'il appelait "la vile populace" qu'il voulait exclure des collèges électoraux, Le prince président se présente donc comme le partisan de cette vile populace et il est approuvé à une majorité considérable.

La Constitution du 14 janvier 1852

Louis Napoléon fait lui-même sa constitution du 14 janvier 1852, en vertu d'un mandat que lui donne le peuple au plébiscite de décembre 1851.

Naturellement, dans cette constitution, il maintient l'universalité du suffrage et pendant tout le Second Empire, les députés seront élus, non point par des élections plébiscitaires, comme cela a lieu en Allemagne et en Italie aujourd'hui, où les électeurs votent pour 400 députés à la fois, mais au scrutin d'arrondissement. Les électeurs choisissent quelques-uns d'entre eux pour les envoyer au Corps Législatif.

D'autre part, dans sa proclamation du 2 décembre 1851, Louis-Napoléon avait dit au peuple : "Me donnez vous mandat de rédiger une constitution sur les 5 bases suivantes?:

1° un chef élu pour dix ans (c'était lui-même)

2° des ministres, qui ne soient responsables que devant le Chef de l'Etat. Par conséquent, exclusion du régime parlementaire et de la responsabilité

Source : BIU Cujas

politique des ministres;

3° Un Sénat contenant toutes les illustrations du pays;

4°- Un Conseil d'Etat, composé des hommes les plus distingués.

5°- Un Corps Législatif élu sans scrutin de liste qui fausse l'élection.

La rédaction de cette proclamation est donc extrêmement habile: dans le Sénat toutes les illustrations du pays; dans le Conseil d'Etat les hommes les plus distingués et, en dehors, vous pourrez choisir les députés au Corps Législatif...

Ce sont là les bases du régime, et, chaque fois qu'il s'agira de modifier une de ces bases, il faudra le consentement direct du peuple, exprimé par le plébiscite, chaque citoyen recevant deux bulletins, un bulletin oui et un bulletin non est invité à mettre un de ces bulletins dans l'urne.

Nous avons donc ce qu'on appelle le système de la démocratie césarienne, mais un système loyal; les électeurs choisissent les députés, ils approuvent la continuation du régime et les modifications qu'on veut lui apporter.

Le fonctionnement du Suffrage universel sous le Second Empire.

Seulement, en ce qui concerne le fonctionnement du suffrage universel, on prend toutes sortes de précautions :

1°- La presse n'était pas libre - Il y avait un système très savant de régime administratif de la presse; on laisse les journaux paraître librement, mais le gouvernement par trois avertissements donnés successivement pouvait prévenir le journal qu'il dépassait les limites du bon goût; qu'il était suspendu pour 3 mois ou qu'il était interdit définitivement.

2°- Pas de liberté de réunion;

3°- Pas de liberté d'association

4°- Pas de liberté d'affiche. Seuls pouvaient afficher les afficheurs, qui étaient autorisés par le préfet. De sorte que lorsqu'un candidat non officiel voulait se présenter, il ne trouvait pas d'afficheur.

5°- Pas de liberté de colportage. On ne pouvait pas distribuer ou vendre dans la rue sans avoir une licence de colportage. Il y avait toute une administration du colportage et dans certaines campagnes on trouve encore aujourd'hui des images d'Epinal ou autres, qui portent le cachet "colportage autorisé".

6°- Pas de liberté de l'imprimerie. Pour être imprimeur, il fallait avoir un brevet, et ce brevet était révocable à volonté, de sorte que l'imprimeur courait le risque de la ruine, s'il imprimait quelque

chose de désagréable au gouvernement.

Enfin, quand un candidat avait réussi à franchir toutes ces séries d'obstacles, il arrivait au Corps législatif, où il ne pouvait siéger que s'il prêtait serment de fidélité; de sorte qu'il n'y avait au Corps législatif que des hommes complètement dévoués à l'Empire, et on a considéré comme un évènement singulier que 5 républicains aient pu se glisser parmi les candidats officiels.

Les textes sur la législation électorale

L'art. 1 de la loi du 25 février 1875 (loi sur l'organisation des pouvoirs publics) porte : "la Chambre des Députés est élue au suffrage universel dans les conditions fixées par la loi électorale." C'est tout ce qu'il y a dans la constitution, mais nous avons une série de textes, qui indiquent à quelles conditions on est électeur et à quelles conditions on exerce ce droit de vote. C'est d'abord la loi dite organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, art. 1; puis la loi du 5 avril 1884, art.14, cette loi est dite :"loi municipale": il n'y a qu'un seul électorat et qu'une seule liste électorale. Les électeurs inscrits sur cette liste votent pour la Chambre des Députés, pour les Conseils Généraux, pour les Conseils d'arrondissement et pour les Conseils municipaux.

Enfin, le fondement de notre législation électorale est contenu dans deux décrets du 2 février 1852. Cette période de février 1852 est une période qu'il faut connaître: Louis-Napoléon fait son coup d'état, le 2 décembre 1851, mais 13 jours après le peuple l'approuve à une majorité formidable. Il fait sa constitution le 14 janvier 1852 et cette constitution est promulguée. En attendant, il faut organiser cette constitution par des textes. Or, Louis-Napoléon est tout seul, il n'y a pas de Chambre à côté de lui, l'électorat ne peut donc être réglementé que par des décrets. Et ce même jour du 2 février 1852, Louis-Napoléon fait deux décrets :

1°- décret, dit organique (il résulte de cette appellation organique que ce décret pris en période dictatoriale a force de loi et ne peut être modifié que par une loi subséquente), qui indique à quelles conditions un citoyen est électeur et à quelles conditions il perd son droit de vote.

2°- Décret, dit "décret organique" ainsi appelé, parce qu'au moment où la constitution sera en jeu Louis-Napoléon voulait que lui-même (ou ses successeurs) puisse le modifier par un simple décret c'est-à-dire par un acte du pouvoir exécutif, et c'est dans ce décret que l'on trouve toute la réglementation du

Source : BIU Cujas

scrutin, du mécanisme, du mobilier, des urnes, la couleur des bulletins, etc..

Il faut bien voir cette chose tout à fait anormale que le libre exercice du droit de vote sous la IIIème République est encore soumis aux décrets de Louis-Napoléon Bonaparte.

LE SUFFRAGE UNIVERSEL

DANS LA CONSTITUTION DE 1875

Le problème du suffrage universel se présente sous un double aspect: 1° A qui appartient le droit de vote; 2° Suivant quelle procédure, ce droit est-il exercé? Le premier problème est celui du droit de vote. Le second est celui du scrutin.

§ I - Le droit de vote

La distinction fondamentale entre la jouissance et l'exercice d'un droit

Il y a au préalable une notion qu'il faut comprendre, c'est la distinction entre la jouissance d'un droit et l'exercice de ce droit. Il y a des personnes qui ont la jouissance d'un droit, mais qui ne peuvent pas l'exercer. L'enfant au berceau peut avoir des droits. Il ne peut pas les exercer.

Qui est électeur ? A quelles conditions est exercé ce droit ? La première question est celle de la jouissance du droit de vote. La seconde est celle de l'exercice.

1 - Conditions de jouissance du droit de vote

L'universalité du suffrage est la seule règle à laquelle la constitution de 1875 ait donné un caractère constitutionnel, par conséquent, nous allons pouvoir dans les limites de l'universalité, donner à cette expression les applications les plus différentes.

Conditions de jouissance du droit de vote

La jouissance du droit de vote comporte diverses conditions :

1°- Condition d'attachement à la chose publique

1°-être Français par naissance ou par naturalisation

Pour avoir la jouissance du droit de vote, il faut être Français par naissance ou par naturalisation (loi du 30 novembre 1875, art. 1, loi du 5 avril 1884, art. 14).

Ce qu'il faut remarquer c'est que dans ce texte, il n'ya aucune différence entre le Français par naissance et le Français par naturalisation, c'est-à-dire qu'aussitôt qu'un étranger est naturalisé, il vote. Cette disposition est à notre sens inadmissible. Un homme qui a fait en France un séjour d'un certain

Source : BIU Cujas

temps, qui y a des occupations, ne peut malgré tout pas être au courant des problèmes politiques français comme celui qui y est né et dont la famille y a toujours habité. Par exemple, s'il s'agit d'un allemand naturalisé, et qu'il y ait à résoudre des problèmes comme ceux qui se posent vis-à-vis de l'Allemagne, on ne trouvera pas chez lui la même compréhension que chez un Français de naissance. En ce qui concerne de même les questions religieuses, un israélite allemand ne pourra pas comprendre des questions comme les rapports de l'Etat et de l'Eglise catholique comme les comprendrait un Français d'origine.

Le stage de civisme

Cette question a soulevé beaucoup de discussions et on a proposé le système du "stage de civisme", qui consiste à accorder au naturalisé la liberté individuelle, la liberté du commerce; etc.. mais qui ne permet pas au naturalisé de participer au gouvernement pendant la première génération. L'enfant du naturalisé aurait, lui, les droits des Français.

Dans les campagnes, il y a beaucoup d'étrangers; des Espagnols, des Italiens; même naturalisés, ils restent espagnols ou italiens, mais les enfants élevés à l'école française, et élevés en France, deviennent rapidement Français.

Dans certaines régions du Nord, la question ne se pose pas de la même façon, parce qu'il y a des colonies d'étrangers avec leurs écoles, leurs aumôniers, leur clergé, et par conséquent ils conservent leur nationalité étrangère et leurs sentiments étrangers.

Cette question des droits des étrangers naturalisés mérite d'être un peu examinée dans son ensemble. Nous avons eu récemment une loi qui a dit que "pendant un certain temps les étrangers naturalisés ne pourraient aspirer à aucune fonction publique de l'Etat, du département et des communes". C'est juste, mais dans certains cas, on pourrait par exemple laisser des étrangers italiens naturalisés devenir cantonniers communaux ou terrassiers; cela vaudrait mieux que de les laisser voter pour le maire ou pour le conseil général.

C'est une question grave d'autant mieux que l'étranger naturalisé n'est pas immédiatement un citoyen complet en ce sens qu'il n'est pas éligible pendant les dix ans qui suivent sa naturalisation, à moins qu'il n'ait servi dans l'armée française pendant la guerre ou qu'il n'ait obtenu par une décision spéciale du gouvernement, ce qu'on appelle "la grande naturalisation".

Il ne faudrait pas croire que cette règle que l'étranger naturalisé doit attendre un certain temps

Source : BIU Cujas

pour être élu n'a pas besoin d'être inscrite dans la loi. Il y a eu en Angleterre ce cas tout à fait extraordinaire d'un Hongrois, qui se faisait appeler Lincoln, qui s'était installé en Angleterre et s'était fait élire à la Chambre des Communes...

Il a reconnu par la suite qu'il s'était fait élire pour mieux trahir l'Angleterre au profit des puissances de l'Europe Centrale (Autriche et Allemagne). Il a été arrêté et l'Intelligence Service, suivant un procédé classique, l'a enfermé dans une salle avec un révolver chargé. Il a refusé de s'en servir; il est parti et est devenu moine Thibétain. Il y a quelques années son fils a été pris dans une mauvaise affaire et a été condamné à être pendu. On l'a fait savoir à Lincoln, qui est arrivé à Marseille, mais on ne lui a pas permis d'aller en Angleterre, et c'est là qu'il a appris la mort de son fils. D'ailleurs, il est arrivé à nouveau en Europe il y a quelques mois pour nous apprendre les vertus de sa religion.

Il y avait également à l'Assemblée nationale de 1871 un Irlandais, Marc Adaras, qui avait été élu député. Mais il faut ajouter qu'il s'était engagé dans l'Armée Française.

En Angleterre, on peut être membre de la Chambre des Communes, dès qu'on est naturalisé, mais pour être membre de la Chambre des Pairs, il faut appartenir à une famille qui soit anglaise depuis trois générations. C'est la règle. Seulement il suffit d'avoir des ancêtres anglais pendant trois générations, c'est-à-dire il suffit d'avoir des mères anglaises. C'est ce qui explique qu'à l'heure présente il y ait un sénateur français, dont le frère est membre de la Chambre des Pairs d'Angleterre, parce qu'il y a eu des parents anglais pendant plusieurs générations dans cette famille. Cela n'existe que dans les très grandes familles internationales.

Toutes ces dispositions sur les droits politiques et civiques des étrangers naturalisés dépendent de la question de savoir si on veut attirer les étrangers, ou au contraire, si on veut les repousser. Si nous avons besoin d'éléments étrangers, si notre population décroit, nous faisons des conditions particulières aux étrangers qui viennent, mais à notre sens le droit de vote n'est pas un attrait qui doive être mis en jeu dans de pareilles circonstances. Il y a de certains pays d'Amérique du Sud, par exemple, où, dès qu'on met le pied sur le sol de l'Etat, on est citoyen du pays et on peut voter. Mais ce sont des pays à peupler; en France, nous n'en sommes pas là,

Source : BIU Cujas

D'autant mieux que les étrangers en France n'ont pas beaucoup à se plaindre.

Nous avons en outre avec les pays étrangers des traités en ce qui concerne l'application des lois d'assistance et particulièrement de l'assistance aux familles nombreuses; les familles nombreuses italiennes en France sont soumises aux mêmes règles que les familles nombreuses françaises et ont droit à l'assistance, ceci parce que les familles nombreuses françaises en Italie ont également droit à l'assistance. C'est ce qu'on appelle l'égalité des droits.

Mais en fait, il y a en France des milliers de familles nombreuses italiennes, alors qu'en Italie il n'y en a que quelques-unes. Dans les seuls départements du Gers, du Lot-et-Garonne et de la Haute-Garonne, il y a 40 à 50.000 familles italiennes; à Marseille, il y en a 70.000; alors qu'il n'y a que 5.000 familles françaises dans l'Italie tout entière. Par conséquent la France est hospitalière, Mais il faut tout de même conserver un peu nos traditions françaises.

2° condition pour l'exercice du droit de vote : masculinité.

2°condition, de masculinité

Le droit de vote, en France, est réservé aux mâles. C'est une question dont on connait toute l'importance au point de vue politique et surtout au point de vue de l'équité. Il y a seulement 20 ans, les pays où les femmes votaient apparaissaient comme des curiosités, tandis qu'aujourd'hui les pays où les femmes ne votent pas apparaissent aussi comme des curiosités archaïques.

Les femmes votent en Angleterre, aux Etats-Unis, en Allemagne, en Espagne; elles votent en Finlande, en Norvège et en Suède, mais ce sont là des pays féministes par excellence.

Par conséquent, tous les arguments qui découlent de ce principe militent en faveur de l'égalité de vote et il n'y a aucun argument sérieux pour empêcher les femmes de voter, surtout dans un pays où les crétins votent.

La jurisprudence a tiré cette conclusion que les bulletins au nom d'une femme ne comptent pas. Je reparlerai de cette question dans la suite, mais il est nécessaire de connaître dès maintenant certains points: pour être élu au premier tour de scrutin, il faut avoir plus de la moitié des suffrages exprimés: par exemple s'il y a 10 votants, mais qu'il y ait seulement 8 suffrages exprimés, on sera élu avec 5 voix. S'il y a 6 suffrages exprimés, on sera élu avec 4 voix; mais les suffrages au nom d'une femme ne comp-

Source : BIU Cujas

tent pas et ne sont pas considérés comme exprimés, dit la jurisprudence.

Si par exemple une femme se présente au Conseil Municipal de Paris et qu'elle ait 6 voix sur 10 votants, et que son concurrent (un homme) ait 3 voix, il sera élu, parce qu'il y a seulement 4 suffrages exprimés et que la majorité est 3.

3° condition pour l'exercice du droit de vote: aptitude intellectuelle.

3° condition: d'aptitude intellectuelle, maturité d'esprit.

Dans cette condition d'aptitude intellectuelle on fait rentrer :

a) la condition de maturité d'esprit. On n'est électeur qu'à 21 ans (art. 14 de la loi du 5 avril 1884). Cet âge de 21 ans est d'ailleurs assez mal choisi, au moins autrefois, car à 21 ans nombre de jeunes gens sont encore sous les drapeaux, si bien qu'il y a un privilège pour ceux qui ne peuvent pas être soldats, mais qui peuvent voter à partir de 21 ans.

La fixation de l'âge du vote dépend des tendances politiques dominantes dans les assemblées. Les pays extrêmement avancés permettent le vote à un âge très bas; au contraire, les pays réactionnaires ne permettent de voter qu'à un âge avancé. Dans les diverses législations, l'âge du vote varie de 18 à 25 ans. Sous la Restauration, on n'a voté qu'à l'âge de 25 ans. "A 21 ans, disait Batbié à l'Assemblée nationale, on vote avec le trouble des passions et l'obscurité de l'inexpérience". Il voulait élever l'âge du vote jusqu'à 25 ans; mais on peut toujours dire qu'à 25 ans l'homme n'est pas mûr.

Condition d'aptitude négative

b) condition d'aptitude négative, c'est-à-dire qu'on ne demande pas à l'électeur de faire preuve d'une certaine intelligence ou d'une certaine culture, on lui demande seulement de n'avoir pas été déclaré, dans les conditions qui vont être indiquées, complètement dénué de toute intelligence.

Il faut n'être pas interdit

Pour être électeur, il faut n'être pas interdit. On dit qu'un individu est interdit, lorsqu'il se trouve, aux termes du Code Civil" dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur". La famille de cet individu peut alors engager devant le tribunal civil une action tendant à faire déclarer cet homme incapable de gérer sa fortune.

L'interdit ne vote pas, il n'est pas porté sur les listes, il n'a même pas la jouissance du droit de vote. Donc la condition d'aptitude intellectuelle minimum est constatée par une procédure absolument étrangère au droit de vote; il n'y a pas, dans notre droit, de procédure tendant à faire déclarer qu'un

Source : BIU Cujas

individu est absolument inintelligent et que par conséquent il ne doit pas voter; il y a seulement une procédure qui tend à sauver le patrimoine d'une famille, c'est l'interdiction. Mais il n'y a pas de juridiction assez indépendante pour apprécier l'intelligence au point de vue du droit de vote, on irait trop loin dans ce sens. La procédure de l'interdiction est engagée lorsqu'un père de famille ou un membre quelconque d'une famille est considéré comme ne pouvant pas gérer sagement ses biens. C'est une procédure extrêmement bourgeoise; il n'y a d'interdiction que dans les classes bourgeoises, où il y a un patrimoine à conserver. Dans les campagnes, lorsque les parents deviennent vieux et incapables de gérer leurs biens, ils sont tenus à l'écart dans la maison, il ne leur vient pas à l'idée d'aller, par exemple, chez le notaire faire un acte quelconque, c'est une garantie pour les héritiers.

L'interdiction n'a pas une grande influence sur le nombre des électeurs; il y a, en effet, chaque année, 400 procédures d'interdiction. C'est donc une question qui n'a pas beaucoup d'importance.

L'individu pourvu d'un conseil judiciaire peut voter.

L'interdit est assimilé à un mineur, c'est un incapable, il ne peut rien faire par lui-même. Au cours de la procédure d'interdiction, le tribunal se refusant à considérer l'individu dans un état "habituel de démence, d'imbécillité ou de fureur" peut tout de même se trouver en face d'un prodigue ou d'un faible d'esprit. Le prodigue ou le faible d'esprit peuvent être dotés d'un conseil judiciaire. Le conseil judiciaire, est une seule personne qui, à côté de l'individu interdit, fait les actes de disposition, d'aliénation de son patrimoine à sa place.

L'individu pourvu d'un conseil judiciaire peut voter, mais il n'est pas éligible au conseil municipal. C'est la seule déchéance politique. Par contre, il est éligible à la Chambre des Députés.

Il faut reconnaître que cette dotation d'un conseil judiciaire peut être faite à un jeune homme prodigue, qui devient par la suite un homme très raisonnable.

M. de Dion, le fondateur de l'industrie automobile, avait été dans sa jeunesse pourvu d'un conseil judiciaire, ce qui ne l'a pas empêché par la suite de créer une grande industrie.

Les gâteux et les idiots votent.

En dehors de cette constatation judiciaire de l'imbécillité, de la démence ou de la fureur, il n'y a aucune espèce d'incapacité; par conséquent, les gâteux votent, c'est une chose assez grave. On met, par exemple, dans une circonscription, un hôpital

Source : BIU Cujas

dans lequel se trouvent 2.000 gâteux, et le jour du vote ceux-ci se rendent à la section de vote sous la conduite de leurs gardiens.

L'idiot vote, et il y a même sur ce point une décision de la Cour de Cassation du 14 avril 1910. On sait que dans beaucoup de communes rurales, il y a un errant, un innocent qui vit de la charité publique. Or cet innocent vote. Un juge de paix, qui avait trouvé exagéré de laisser à cet idiot le droit de vote, avait dit : "tout le monde sait que cet homme est complètement idiot, je ne peux pas l'inscrire sur la liste électorale." Mais la Cour de Cassation est intervenue en disant "que la faiblesse d'esprit, voire l'idiotisme, consacrée par le juge, lorsqu'elle n'a pas motivé l'interdiction n'est pas incompatible avec la jouissance du droit électoral." Elle a décidé qu'on rende à cet idiot le droit de vote et qu'on l'inscrive sur la liste électorale.

Il y a même des salles de vote où l'on voit des jeunes gens auxquels on est obligé de diriger lamain pour qu'ils puissent mettre leur bulletin dans l'urne; il y a là quelque chose de navrant. D'ailleurs, il peut y avoir des votes de crétins, qui ne soient pas plus mauvais que les autres, tout dépend du bulletin qu'on leur a mis dans la main.

Il n'y a pas d'autre condition d'aptitude intellectuelle que cette condition de n'être pas interdit. Par conséquent, il n'est pas nécessaire en France de savoir lire et écrire. La constitution du 5 Fructidor de l'an III avait exigé cette condition de lecture et d'écriture, mais elle a disparu depuis, et cette condition ne figure pas dans la constitution actuelle. Aujourd'hui, il est vrai que ceux qui ne savent, ni lire, ni écrire sont des gens appartenant à des familles bien déchues ou dépourvues de toute espèce d'aptitude; mais enfin il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire.

4° condition du droit de vote : Aptitude morale

De même que l'incapacité intellectuelle doit être prononcée en dehors de toute préoccupation électorale, l'indignité qui entraine la déchéance du droit électoral doit également être prononcée en dehors de toute préoccupation électorale, en ce sens qu'il n'y a aucune juridiction devant laquelle on puisse venir dire : "c'est un malhonnête homme. Par conséquent, il ne doit pas voter."

Il y a des décisions rendues par certains tribunaux, qui doivent entrainer automatiquement la déchéance du droit de vote, et la première application

Source : BIU Cujas

de cette idée est qu'il ne faut pas être failli, en vertu d'un jugement du tribunal français ou d'un jugement étranger exécutoire en France.

Avant d'entrer dans le détail de la règle de l'indignité morale, il faut souligner la tendance des législations démocratiques à l'indulgence allant souvent jusqu'à la faiblesse. Nous sommes actuellement en France dans cet état d'indulgence démocratique et, à l'opposé, l'Allemagne d'Hitler est à l'état de sévérité.

Tendance à l'indulgence des législations démocratiques.

Nous avons en France une législation pénale ainsi qu'une législation d'instruction criminelle, dans lesquelles domine la préoccupation de l'inculpé. Nous nous préoccupons de sauver l'inculpé contre la société; au contraire, dans les régimes comme celui d'Hitler, et de Mussolini, la législation est dominée par la préoccupation de sauver la société contre les éléments indésirables. On voit tout de suite la différence.

Cette préoccupation de sauver l'inculpé contre les abus possibles de la société apparait surtout dans la loi du 7 février 1933 sur la liberté individuelle. Il y a notamment cette disposition formidable que seul le juge de paix peut faire les constatations qui autrefois étaient faites par le commissaire de police. C'est lui qui doit aller faire les perquisitions à domicile et qui doit faire signer avant de partir son procès-verbal par des parents ou amis de la famille. Or dans les maisons où on perquisitionne on sait que, bien souvent, les amis de la famille peuvent ne pas être très recommandables.

Nous en sommes donc à la facilité démocratique, nous en sommes à la sensibilité du législateur. Lorsque des gens sont exclus de la société, par des condamnations, nous faisons tout le possible pour les y ramener. On voit par exemple des gens qui ont été condamnés et qui apparaissent un jour avec un casier judiciaire complètement blanc et qui ont leur carte électorale. Il est arrivé que ces gens, qui ont été exclus de la société, y sont rentrés par la réhabilitation, par l'amnistie de plus en plus facile et complète.

a) ne pas être failli

La condition d'aptitude morale exclut en premier lieu le failli.

C'est cette tendance à la facilité et à l'indulgence démocratiques, qui domine l'indignité résultant de la faillite; la loi est devenue de plus en plus indulgente pour les faillis. La faillite est l'état d'un commerçant, qui ne peut pas payer ses dettes. Pendant longtemps, on a attaché un stigmate d'indignité à la faillite, à raison de sa gravité, parce que la faillite d'un individu peut entraîner un désastre

Source : BIU Cujas

sur toute une place; en effet, les commerçants sont mutuellement créditeurs et débiteurs les uns envers les autres, et si l'un d'eux ne peut pas se faire payer par un failli, à son tour il ne peut plus payer et il peut faire faillite lui-même. Ainsi on peut avoir toute une série de faillites. De même, si une banque dans laquelle tous les commerçants d'une région ont leurs fonds de roulement s'écroule, la faillite de la banque entraîne fatalement la faillite des commerçants ses clients.

Pendant longtemps, le failli était exclu de la société pour toute sa vie, mais le décret organique du 2 Février 1852 privait du droit de vote le failli seulement pendant 10 ans. Aujourd'hui, le failli n'est condamné à l'indignité électorale que pour 3 ans à partir du jugement de faillite. Au bout de ces trois ans, il n'est pas éligible s'il n'a pas été réhabilité, et pour être réhabilité, il fallait avoir fait un effort sérieux pour payer.

Mais étant donné que les élections législatives ont lieu tous les 4 ans, il se produit qu'une faillite prononcée au lendemain d'une élection générale, ne privant le failli de ses droits que pour trois ans, au moment d'une nouvelle élection générale, le failli aura retrouvé ses droits. Il y a là évidemment une indulgence, qui est excessive. Mais il y a aussi, un grand courant en faveur des commerçants faillis, surtout à l'époque où nous vivons et où les affaires sont extrêmement difficiles; on peut à l'heure actuelle être failli sans avoir été imprudent.

Seulement, précisément pour ces commerçants malheureux et de bonne foi (il y en a qui ne peuvent payer leurs dettes, parce que la banque où ils avaient mis leurs fonds a sauté ou parce que leur navire a fait naufrage) qui ont été victimes des circonstances, la loi du 4 Mars 1889 a créé une faillite sans déchéance, que l'on appelle "la liquidation judiciaire". Donc si le tribunal a prononcé la faillite, c'est qu'il y a eu faute de la part du commerçant, et dans ce cas 3 ans de privation du droit de vote sont insuffisants.

Au lendemain de la guerre, nous avons créé toutes sortes d'institutions: comme le"concordat amiable",qui était encore une faillite plus simple, sans aucune espèce de déchéance, mais qui ne donne pas droit à l'éligibilité.

Ce qu'il faut remarquer c'est qu'on prétend que l'indignité à laquelle est condamné le failli contient certains éléments de régime censitaire et les socialistes en général, notamment en Suisse, sont les adversaires de l'indignité à l'égard des faillis.

Source : BIU Cujas

En résumé, le failli est privé d'abord du droit de vote pendant 3 ans; en second lieu, pour les commerçants malheureux et de bonne foi, qui obtiennent la liquidation judiciaire, il n'y a aucune espèce de déchéance.

Les officiers ministériels destitués

b) La condition d'aptitude morale exclut en second lieu les officiers ministériels destitués.

Les officiers ministériels, c'est-à-dire huissiers, notaires, avoués, peuvent être destitués par jugement du tribunal civil (ou par arrêt de la Cour d'Appel, s'il y a eu appel du premier jugement) et ils sont alors privés du droit de vote. Toutefois, il y a eu protestation de la part des officiers ministériels parce qu'il peut y avoir des cas où il y ait destitution pour faute n'entachant pas l'honneur; par exemple, le cas d'un notaire qui partirait, mais sans avoir de dettes, ni de passif. La loi du 10 Mars 1898 a décidé que la simple destitution n'entraîne pas la privation du droit de vote, il faut que le jugement lui-même prononce expressément la déchéance du droit électoral.

c) La condition d'aptitude morale exclut enfin les individus frappés de certaines condamnations pénales.

3ème condition relative à l'indignité morale. Il faut n'avoir pas été frappé de certaines condamnations pénales prononcées par les tribunaux français.

Ici, on se trouve devant une matière extrêmement complexe. On ne donnera que les idées générales renvoyant pour chaque cas concret au décret organique du 2 Février 1852 . Les condamnations qui privent du droit de vote sont, en effet, mentionnées dans ce décret pris par Louis-Napoléon Bonaparte , décret qui a force de loi et qui ne peut être modifié que par une loi.

Dernière condition pour pouvoir exercer le droit de vote, il faut n'avoir pas été frappé de certaines condamnations pénales.

Toute condamnation ne suppose pas l'indignité; si un individu quelconque, condamné par un tribunal de simple police, par un tribunal correctionnel ou par la cour d'assises était définitivement exclu des listes électorales, la question serait très simple, mais la loi dit : "Il ne faut pas avoir été condamné à des peines très graves ou supposant l'indignité".

Voici à ce sujet quelques idées générales :

1°- Quelles sont les condamnations ?

Condamnations qui entraînent l'indignité électorale

Il faut garder un juste milieu, ou bien on veut purger le corps électoral des indésirables et alors on se montrera très sévère, et on portera atteinte

Source : BIU Cujas

ainsi à l'universalité du suffrage, ou on sera au contraire large en accordant le droit de vote à des condamnés. Il faut chercher la moyenne :

Qui prononce l'exclusion du vote.

2° - Qui du juge ou du législateur va prononcer l'exclusion du vote? C'est-à-dire y a-t-il certaines condamnations qui, automatiquement, vont entraîner l'exclusion du droit de suffrage? ou chargerons-nous le juge dans chaque cas de se demander : cet individu est-il ou non indigne et doit-il être exclu du corps électoral ?

Ici encore, nous n'avons aucune réponse absolue: le décret organique de Février 1852 attache automatiquement la privation du droit de vote à une série de condamnations, mais il reste encore certains cas où le juge peut prononcer ou ne pas prononcer la privation du droit de vote comme peine accessoire de la peine principale qu'il ordonne.

On comprend alors quelle est la préoccupation: on va permettre au juge cette appréciation, afin de lui permettre de garder certains ménagements pour certaines situations intéressantes.

Durée de l'indignité électorale

3° - Quelle va être la durée de l'indignité électorale?

Ici nous rencontrons une question doctrinale, qui dépasse singulièrement la question précise du droit de vote, c'est la question de savoir si lorsqu'un individu a commis une faute contre la société, nous allons l'exclure définitivement de la société, l'empêcher d'obtenir un emploi public, etc... solution à laquelle tendent les législations répressives comme la législation actuelle de l'Italie et celle de l'Allemagne. Au contraire, au cours de ces dernières années, en France (comme aussi en Italie et en Allemagne, au temps où elles prétendaient être libérales) a dominé la préoccupation du reclassement des délinquants. Il faut permettre, a-t-on dit, à tous ces déchets sociaux de se reclasser dans la société et ce reclassement ne se pourra faire, si on exclut définitivement ces individus du corps électoral.

Il y a dans notre législation pénale, comme on l'a dit déjà, pour la faillite, une tendance au reclassement et les indignités ne sont que temporaires. Dans notre droit positif, la déchéance est, ou perpétuelle dans les cas les plus graves, ou temporaire, Lorsqu'elle est temporaire, elle est de 5 ans.

Le décret organique du 2 Février 1852 sur le droit de suffrage.

Voici maintenant quelles sont à ce sujet les dispositions du décret organique du 2 Février 1852. On sait qu'au lendemain du Coup d'Etat du 2 Décembre 1851, Louis Napoléon Bonaparte a le pouvoir dictatorial, puisque les Chambres ne sont pas encore consti-

Source : BIU Cujas

tuées et notamment il faut préparer les élections au Corps Législatif. C'est alors que le 2 Février, Louis Napoléon Bonaparte prend deux décrets : un décret organique, qui a force de loi et qui ne peut être modifié que par le pouvoir législatif et un décret réglementaire. Dans le décret organique, on trouve toute la législation du suffrage, dans le décret réglementaire, on trouve la base de réglementation du scrutin.

Avant tout, il faut connaître la distinction fondamentale entre les infractions : 1° - les crimes, 2° - les délits; 3° - les contraventions.

Si nous cherchons dans le droit pénal ce que c'est qu'un crime, on y trouve que les crimes sont les infractions qui sont punies par les peines criminelles et que les peines criminelles sont définies par le code pénal.

Les délits d'après le droit pénal sont les infractions du second degré punies par les peines correctionnelles, peines définies au code pénal. Quant aux contraventions, ce sont les infractions punies de peines légères, qui ne supposent jamais l'indignité de celui qui les commet (chien sans collier, manque d'éclairage à une automobile, etc..)

Toutes les condamnations pour crime entraînent déchéance perpétuelle

1° règle : Toutes les condamnations pour crime, quel qu'il soit (crime de droit commun ou crime politique ne supposant pas l'indignité) à des peines afflictives et infâmantes entraînent dans tous les cas la déchéance et l'incapacité perpétuelle de l'électorat

Les peines afflictives et infamantes sont définies à l'article 6 du code pénal, ce sont : la mort ou les travaux forcés à perpétuité ou à temps. En ce qui concerne la peine de mort, on sait qu'un condamné peut être gracié et que la grâce dispense seulement de l'exécution matérielle de la peine, en laissant subsister la condamnation.

Par conséquent, l'individu qui est simplement gracié, s'il est dispensé de la mort, reste frappé de toutes les déchéances. Il n'était donc pas inutile de parler de la peine de mort. Les autres peines afflictives et infâmantes sont : la dégradation civique, la détention et la réclusion.

Il y a aussi la peine simplement infâmante du bannissement, qui entraîne de plein droit la dégradation civique en vertu de l'art. 34 du code pénal.

Les condamnations pour contravention n'entraînent pas la déchéance

2ème règle : Aucune condamnation pour contravention n'entraîne de déchéance électorale.

Le juge de paix ne peut pas, par des condamnations, priver du droit de vote.

Condamnations pour délits

3ème règle : Une condamnation pour délit n'entraîne pas nécessairement l'incapacité électorale.

Source : BIU Cujas

Voyons d'abord quelques idées générales sur ce point :

L'incapacité électorale n'est jamais attachée qu'à l'emprisonnement

1°- Il n'y a jamais d'incapacité électorale attachée à une peine pécuniaire (amende), l'incapacité électorale n'est jamais attachée qu'à une condamnation à l'emprisonnement, mais pas toujours .

2° - L'incapacité, en matière de délit, est, tantôt perpétuelle, tantôt temporaire; quand elle est temporaire, elle dure 5 ans.

3° - Elle est tantôt de plein droit, tantôt prononcée par le juge. Mais le décret organique du 2 Février 1852 a posé la règle de l'incapacité de plein droit découlant de certaines condamnations. Il y a certains délits, qui entraînent la déchéance,quelle que soit la durée de l'emprisonnement, la moindre de ces condamnations pour certains délits entraîne nécessairement l'incapacité électorale. Voici ce que dit l'art. 15 du décret organique du 2 Février 1852 : "les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires de deniers publics, quelle que soit la durée de l'emprisonnement auquel ils ont été condamnés", par conséquent ces délits comportent une indignité certaine au point de vue électoral.

Mais nous prenons un délit, qui est grave au point de vue social, mais qui permet tout de même de conserver toute son estime aux délinquants, c'est la rébellion aux agents de la force publique, et remarquons à ce sujet l'excellence de la législation napoléonienne :"art. 15 "rébellion, outrages, violences, outrages publics envers les jurés, délits prévus par la loi sur les attroupements, la loi sur le colportage, etc..en premier lieu, ces délits n'emportent jamais que la déchéance temporaire de 5 ans; en second lieu, la déchéance n'existe que s'il y a condamnation à un emprisonnement de plus d'un mois. Par conséquent 15 jours de prison n'entraînent pas de déchéance électorale. On voit que cette législation est extrêmement souple.

Evidemment, lorsque l'on veut savoir si un délit, une condamnation entraînent la déchéance, il faut voir cet article 15 du décret organique du 2 Février 1852.

La grâce laisse subsister toutes les déchéances.

Mais sans étudier dans le détail toutes les condamnations avec toutes leurs conséquences, il y a un point, sur lequel il faut appeler l'attention.

La grâce, c'est-à-dire l'acte du président de la République dispense de l'exécution matérielle de la peine, laisse subsister toutes les déchéances, A l'inverse, l'amnistie prononcée par une loi, efface toutes les déchéances.

Source : BIU Cujas

La loi de sursis

Il y a aussi un autre point, c'est la loi Bérenger dont je vous ai parlé à propos des événements du 24 Mai 1873, Nous savons que M. Thiers , le 18 Mai 1873 avait constitué un ministère républicain modéré qui déplaisait à l'assemblée nationale et dans lequel figurait M. Bérenger, député de la Drôme, qui fut donc ministre du 18 au 24 Mai 1873, mais qui plus tard fut sénateur inamovible et qui mourut en 1916.

M. Bérenger au cours de sa carrière de sénateur a exercé une grande influence sur la législation pénale de la IIIème République et notamment il a fait voter la loi qui porte son nom et que l'on appelle aussi loi de sursis. Cette loi est encore une"loi de reclassement"; en effet, cette loi s'applique aux délinquants primaires, c'est-à-dire à ceux qui comparaissent pour la première fois devant une juridiction répressive. Ces délinquants peuvent être condamnés à la prison, mais le tribunal, étant donné qu'il s'agit d'une première condamnation, peut dispenser le délinquant de l'exécution de sa peine, et si pendant 5 ans il n'a pas commis un autre délit, cette dispense deviendra définitive. Par contre, s'il commet un autre délit, et qu'il soit condamné à nouveau, il sera obligé de faire les deux peines.

Dans le cas où il bénéficie de la loi de sursis et s'il n'a pas dans les 5 ans eu d'autres condamnations, son casier judiciaire est blanc et après les 5 ans, pendant lesquels il a été privé de son droit de vote, il peut à nouveau être inscrit sur la liste électorale.

L'art. 2 de la loi du 26 Mars 1891 dit :"la suspension de la peine ne comprend pas le paiement des frais du procès et des dommages-intérêts, elle ne comprend pas non plus les peines accessoires et les incapacités résultant de la condamnation; toutefois ces peines accessoires et ces incapacités cesseront d'avoir effet du jour où par application des dispositions de l'article précédent, la condamnation aura été réputée non avenue.

Donc, toutes ces déchéances électorales ne disparaissent ni par la grâce, ni par le sursis, mais la législation française notamment a suivi l'évolution, qui a eu lieu depuis 50 ans et est devenue une législation d'indulgence, toujours avec cette préoccupation de reclassement et aussi avec une certaine préoccupation de démagogie. On pense en effet qu'il ne faut pas être trop sévère, qu'il faut être indulgent aux autres gens,etc.. et aussi on a cette idée qu'en faisant rentrer un certain nombre de citoyens dans le corps électoral, on peut acquérir des électeurs, qui seront reconnaissants au moment des élections.

Source : BIU Cujas

L'amnistie

C'est ainsi que la pratique depuis longtemps se caractérise par des amnisties extrêmement fréquentes: Chaque Chambre nouvelle au lendemain de chaque émotion forte, vote une loi d'amnistie et c'est pour cela que, au cours d'événements récents, on a pu s'apercevoir que des gens qui avaient été condamnés avaient par la suite fondé de grandes sociétés financières, et que lorsqu'ils étaient allés chercher des personnages influents pour leur demander leur appui, à ceux-ci qui leur reprochaient leurs condamnations, ils répondaient : "Voyez mon casier judiciaire, voyez ma carte électorale.." En effet, rien n'y figurait plus, car ils avaient été amnistiés. Il y a là une tendance extrêmement dangereuse. L'amnistie est une mesure législative, qui peut intervenir même avant la condamnation, qui arrête les poursuites, lorsqu'elles sont formées, et qui même avant les poursuites met les choses en l'état où elles seraient s'il n'y avait pas eu délit.

A la différence de la grâce, qui dispense seulement de l'exécution matérielle de la peine, l'amnistie efface complètement l'infraction avec toutes ses conséquences.

La réhabilitation

La réhabilitation - est une institution de caractère individuel, mais qui a les effets de l'amnistie. La loi du 14 Août 1885 qui a facilité la réhabilitation a été ensuite complétée par 4 nouvelles lois. On rentre donc dans le corps électoral très facilement et notamment par la réhabilitation, par la simple expiration d'un délai après l'exécution de la peine, à condition que, dans ce délai, il n'y ait pas eu de nouvelle condamnation.

On trouvera un exemple dans le Dalloz hebdomadaire de 1933. Dans une commune du Doubs, un individu jeune encore (21 à 25 ans) avait commis dans son village un crime abominable, il est condamné à 20 ans de travaux forcés . Il laisse passer le délai voulu sans être condamné à nouveau, puis il s'en va trouver le maire de sa commune et lui demande de l'inscrire sur la liste électorale. Le maire refuse, mais le maire a été condamné à faire la réinscription du coupable sur la liste électorale, à côté du nom des parents de la victime.

Donc il y a réhabilitation par l'expiration d'un délai qui diminue le caractère de perpétuité de la peine.

pas de privation de jouissance du droit de vote pour incapacité physique

Il n'y a pas d'autre condition pour la jouissance du droit de vote, il n'existe pas d'exclusion pour incapacité physique. La paralysie générale, qui met l'individu à l'état inerte, ne prive pas du droit de

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

vote. La cécité ne prive pas non plus du droit de vote; on peut donc amener les électeurs sur un brancard, et leur mettre un bulletin dans la main, etc.. Il y a là quelque chose d'assez navrant et d'assez choquant.

Remarquons qu'en ce qui concerne principalement les aveugles, cela peut être grave, car celui qui conduit l'aveugle peut lui faire mettre dans l'urne n'importe quel bulletin, il faut que ce dernier ait une grande confiance dans son accompagnateur.

Pas d'exclusion des assistés

Il n'y a pas non plus d'exclusion des assistés, de ceux qui vivent de la charité publique ou privée. Il y a cependant une question grave, dont voici les éléments : on sait que les constitutions de la Révolution comportaient exclusion des assistés : 1°- parce que l'assisté est un électeur prodigue. En effet, peu lui importent les dépenses publiques, puisqu'il n'y participe pas et qu'il en profite. 2° - L'assisté est un électeur dépendant; c'est vrai dans les petites communes. 3° - C'est un électeur irresponsable.

4° - L'indigence, quelquefois est due à des infériorités, à des vices, mais pas toujours.

5° - Lorsqu'il s'agit d'un hospitalisé, le fait de mettre dans une circonscription un asile d'hospitalisés peut changer la majorité politique de cette circonscription.

Assistance attirante ou rébarbative

Mais il y a là un problème social, dont il faut voir toute l'importance et qui est celui-ci. Est-ce que l'assistance doit être attirante ou systématiquement rébarbative? Faut-il encourager les citoyens à demander l'assistance et à l'obtenir ou au contraire faut-il les décourager par des procédés un peu durs pour leur faire connaître qu'ils sont dans un état inférieur au point de vue moral. Pendant longtemps, on a estimé que l'assistance devait être rébarbative, afin qu'on n'y vienne pas facilement . C'est le système anglais. Quand on voulait être assisté, on vous faisait tourner la roue, cette roue ne remuait rien, mais c'était seulement pour humilier les demandeurs.

En ce qui concerne l'assistance pour les enfants on disait à la mère qui abandonnait son enfant, vous nous le donnez, mais jamais vous ne le retrouverez. Au contraire, maintenant, toutes facilités sont données de sorte que des mères donnent leurs enfants à l'assistance et quand l'enfant a grandi, elles reviennent le prendre.

La tendance de la législation actuelle est de rendre l'assistance attirante . Nous sommes au point de vue de l'assistance dans un état d'ailleurs très grave au point de vue financier et même au point de vue moral. Il y a quelquefois les 8/10ème des parents qui,

Source : BIU Cujas

l'intérieur des départements, demandent l'assistance des femmes en couches. L'assistance médicale est demandée par des artisans, qui vivent de leur travail, par des propriétaires, par des travailleurs tout à fait à l'aise, et tout cela surcharge singulièrement le budget de l'Etat, des communes et des départements et aussi, cela crée dans le pays une sorte de destruction de l'énergie individuelle et de la confiance en soi-même.

L'assistance aux vieillards n'est pas très importante, mais enfin une mère de famille, qui a 6 enfants établis, devrait obtenir de chacun d'eux une aide, qu'elle demande à l'Etat

L'exercice du droit électoral

Lorsqu'on a le titre d'électeur , on a la jouissance du droit de vote. Peut-on au cours d'une élection se présenter devant un bureau de vote et dire :"Je suis majeur, je suis Français, j'appartiens au sexe masculin, je n'ai pas subi de condamnation, je viens voter". Non.

Conditions d'exercice du droit électotal

On a la jouissance du droit électoral, mais on n'a pas l'exercice du droit électoral. Il y a des conditions d'exercice de ce droit, ces conditions sont :

I - être inscrit sur la liste électorale.

II- Même si on est inscrit ne pas se trouver dans certaines situations de fait: il faut n'être pas militaire sous les drapeaux, n'être pas interné dans un asile d'aliénés . Si on s'évadait d'un asile, on ne pourrait pas voter.

Inscription sur la liste électorale

La matière de l'inscription sur la liste électorale est très importante en ce qui concerne le droit positif; on va l'étudier sous quatre points de vue :

1° principe : nécessité de l'inscription.

2° principe : unité de la liste électorale,

3° principe : permanence de la liste électorale,

4° principe : révision périodique de la liste électorale.

Les textes

Les textes législatifs en la matière sont les deux décrets organique et réglementaire du 2 Février 1852; la loi municipale du 7 Juillet 1874, la loi du 5 Avril 1884, la loi du 29 Juillet 1913, -procédure du scrutin, la loi du 31 Mars 1914 - loi assez peu importante, qui a substitué simplement la compétence de la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation à la compétence de la Chambre civile pour les recours en matière électorale.

1er principe - <u>principe de l'inscription sur la liste.</u>

Source : BIU Cujas

On ne peut voter que si on est inscrit sur la liste électorale

Il est pratiquement impossible d'attendre le jour du vote pour faire preuve de son droit électoral . Lorsqu'il y a une centaine d'individus, qui se présentent à la section de vote, il est évident que le bureau, qui est là, ne peut pas statuer sur chaque réclamation; il faut donc que la preuve du droit de vote soit faite à l'avance.

On ne peut voter que si on est inscrit sur la liste; si on n'a pas été inscrit, on ne peut pas voter sauf si on est porteur d'un jugement ordonnant l'inscription, mais ceci est tout autre chose.

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

La même liste sert pour toutes les élections

Il n'y a qu'une seule liste électorale pour toutes les élections, une seule liste électorale pour la Chambre des Députés, pour le conseil général, pour le conseil d'arrondissement, pour le conseil municipal. La même liste sert pour toutes ces élections. Cependant, à diverses époques, le vote local était séparé du vote politique. Cela a eu lieu sous la Monarchie de Juillet où on a commencé l'extension du droit de vote par l'extension du vote municipal et du vote au conseil général. Quand on a étudié l'histoire du suffrage en France, on a vu que pour voter pour les élections à la Chambre des Députés sous la Monarchie de Juillet (1830 à 1848), il fallait payer un cens de 200 francs de contributions directes. Mais à cette époque on a commencé aussi à faire élire les conseillers municipaux et les conseillers généraux par des électeurs du second degré et au sommet les électeurs politiques votaient pour la Chambre des Députés. Pour être électeur municipal, il fallait être licencié en droit, ou docteur en médecine, ou notaire, et il fallait payer une certaine contribution , variant suivant les conditions de la vie.

Quant à l'électorat départemental, il était réservé à ceux qui étaient inscrits sur la liste du jury criminel.

Enfin, au sommet, les électeurs à 200 francs.

Cette distinction entre l'électorat municipal et l'électorat politique a été remis en avant à certains moments, lorsqu'il s'est agi du suffrage des femmes, il y a eu certaines propositions tendant à accorder aux femmes le suffrage municipal. On croyait ainsi obtenir l'adhésion du Sénat, mais les sénateurs qui sont élus par les délégués des conseils municipaux, sont encore plus hostiles au suffrage municipal des femmes qu'au suffrage politique.

Enfin de 1874 à 1884, il y a eu distinction entre le suffrage municipal et le suffrage politique. Pour avoir le suffrage municipal, il fallait avoir des liens très étroits avec la commune; au contraire, le suffrage

Source : BIU Cujas

politique était accordé même lorsqu'on avait des liens bien plus larges.

M. De Falloux dans les "Mémoires d'un royaliste" admettait le suffrage à la commune, mais ne l'admettait pas dans le pays.

3ème principe - Permanence de la liste.

Il y a une liste électorale permanente, qui est déposée à la mairie. Cette liste est toujours à point pour servir, même s'il n'y a pas d'élection en vue. Mais des élections peuvent avoir lieu par suite de décès, de démission, de dissolution, etc.. C'est ce qu'indique l'idée de permanence de la liste. C'est une idée qui est indispensable avec l'institution du suffrage universel, car s'il fallait préparer une liste électorale au moment où l'élection est annoncée, elle ne serait pas prête.

Sous la Restauration, au contraire, en vertu de la loi de 1817, il suffisait que "la liste fût publiée avant l'élection". C'étaient les termes de l'art. 15 de la loi de 1817. Cette règle était d'ailleurs appliquée d'une façon dérisoire: il y avait des préfets qui publiaient la liste à 11 heures du soir pour l'élection du lendemain matin. D'autre part, comme cela ressort des débats sur la vérification des pouvoirs, la liste était manuscrite, écrite en tous petits caractères et affichée très haut, de sorte que personne ne pouvait la contrôler.

4° - Périodicité de la révision.

La liste électorale est tenue en province dans chaque commune et à Paris dans chaque quartier.

Depuis le Second Empire, Paris est divisé en 20 arrondissements, chacun de ces arrondissements est désigné par un numéro, les premiers étant au centre, les autres ensuite par spirale, les plus forts numéros étant par conséquent, à la périphérie. Il y a une mairie par arrondissement, mais cette mairie ne ressemble en rien aux maisons communales, puisqu'il ne s'agit dans ces mairies que de fonctions municipales intéressant l'Etat, tout ce qui concerne les intérêts purement locaux: voirie, transports, etc... est à l'Hôtel de Ville.

Chaque arrondissement est divisé en 4 quartiers, qui sont désignés par un nom : quartier de la Sorbonne, des Enfants -Rouges, etc...C'est dans chaque quartier qu'est tenue la liste électorale.

Dans chaque quartier et dans chaque commune a lieu la révision périodique.

La commission de révision

Cette révision est faite dans les communes par une commission, dite de révision, qui comprend le maire, un délégué du préfet et un délégué du conseil municipal.

Source : BIU Cujas

A Paris, cette commission comprend le maire ou l'adjoint,(ce maire n'a rien de commun avec le maire d'une commune, il est désigné directement par le Président de la République sur la proposition du Ministre de l'Intérieur),le conseiller municipal du quartier et un électeur désigné par le préfet.

Du 1er au 10 Janvier cette commission révise la liste électorale, cette révision consiste à rayer ceux qui doivent être rayés et à inscrire tous ceux qui doivent être inscrits.

Cette décision de la Commission de révision est importante, parce qu'elle est valable toute l'année jusqu'au 1er Janvier de l'année suivante, à moins qu'on ait eu recours aux divers degrés de juridiction que l'on indiquera plus loin.

La liste ainsi mise au courant est déposée, dit le décret du 2 Février 1852, avant le 15 Janvier, et ce dépôt fait courir un délai de 20 jours pendant lequel on peut réclamer.

Mais on voit tout de suite ce qui va se passer, c'est que la commission ayant fini le 10 Janvier,peut déposer la liste à partir de cette date, de sorte que la liste électorale ne peut plus donner lieu à réclamation 20 jours après la date du dépôt, c'est-à-dire à partir de fin Janvier. Les électeurs arrivant vers le 3 ou 4 Février s'entendent alors répondre qu'il n'y a plus rien à faire. On voit la fraude. Il aurait été préférable de fixer la date du 15 Janvier pour le dépôt de la liste.

Les réclamations contre les décisions de la Commission de révision

Pour réclamer, pas de frais, pas de formalités; il faut aller à la mairie faire sa réclamation que le secrétaire inscrit et fait signer.

Qui peut réclamer ?

Tout citoyen peut réclamer , aussi bien celui qui a été rayé que tout autre citoyen qui peut dire: tel citoyen aurait dû être inscrit, il ne l'a pas été, ou tel citoyen a été inscrit à tort".

Quel est l'esprit de cette action populaire ? C'est que ce sont les organisations politiques qui devraient surveiller la confection de cette liste électorale. Mais en France, il n'y a pas d'organisations de partis ou elles se cantonnent dans certains côtés de l'horizon politique, de sorte que la surveillance par les particuliers est très mal faite.

Le préfet et le sous-préfet peuvent aussi réclamer.

Examen des réclamations

Qui va statuer sur la réclamation? Une seconde commission que l'on appelle "commission municipale" parce qu'elle comprend les membres de la première commission plus 2 délégués du conseil municipal est alors nommée, dans les communes.

Source : BIU Cujas

A Paris, dans chaque quartier , les réclamations sont jugées par la première commission : le maire, ou l'adjoint , le conseiller municipal du quartier et le délégué du préfet, auxquels viennent s'ajouter deux électeurs désignés par la première commission elle-même.

Cette commission a un véritable pouvoir judiciaire, Ses décisions sont notifiées à l'intéressé dans les 3 jours, par un agent municipal, par un garde champêtre, ou par l'appariteur de la mairie, à Paris par un agent de police.

L'appel de la décision doit être formé dans les 5 jours devant le juge de paix et cet appel peut être formé par tous les citoyens.

Cet appel est formé sans complication, ni frais; il suffit d'aller au greffe de la justice de paix et de faire une déclaration.

Le juge de paix doit statuer dans les 10 jours sans frais sur simple avertissement aux intéressés.

La décision du juge de paix est définitive,c'est-à-dire qu'on ne peut faire aucun appel, mais elle est susceptible : 1°- d'opposition, si elle a été rendue par défaut, c'est-à-dire si l'intéressé ne s'est pas rendu à l'audience.

2° - d'un recours en Cassation. La Cour de cassation ne juge pas en fait, c'est-à-dire que ce n'est pas elle qui dit si un individu a ou non une résidence de 6 mois dans la commune; elle approuve ou annule la décision du juge de paix, si elle croit devoir le faire. Si la Cour de Cassation annule la décision , elle ne prend pas une autre décision qui remplace, elle renvoie devant une autre juridiction du même ordre, qui alors statue. Les réclamations portées devant la Cour de cassation ne peuvent donc porter que sur des violations de la loi (Voir arrêt du 29 Janvier 1929, aff. de la Basse Terre (Guadeloupe).

Voici un exemple : on sait que pour être inscrit sur une liste électorale, il faut avoir avec la commune où l'on veut être inscrit des liens de domicile, résidence de 6 mois, etc.. Par conséquent, il y a des gens qui peuvent être dans la commune le jour du vote et alors le juge de paix de Basse-Terre (Guadeloupe) avait jugé que la loi était mal faite et que dans le port de Basse-Terre un navire marchand venant d'arriver,il pouvait inscrire sur la liste électorale les marins de ce navire en vue d'une élection devant avoir lieu prochainement.

La Cour de Cassation a dit :"il n'appartient pas à un juge de paix de faire la loi..Il est sorti de ses attributions et a excédé ses pouvoirs". (Arrêt du 29 Janvier 1922)

Source : BIU Cujas

La conclusion d'un pourvoi en Cassation c'est qu'on renvoie l'affaire devant un autre juge de paix, qui statue définitivement.

Le pourvoi en cassation ne peut être formé que par ceux qui ont été parties au procès devant le juge de paix . Jusqu'au juge de paix, tout le monde peut réclamer, mais devant la Cour de Cassation, ce sont seulement les parties qui peuvent réclamer.

La Cour de Cassation doit statuer dans les 3 jours.

Il y a ici une autre petite complication :

Dans la Cour de Cassation, il y a trois Chambres:

La Chambre criminelle qui statue dans les procès répressifs;

La Chambre civile,

La Chambre des requêtes, cette dernière est une Chambre qui fait subir aux pourvois un premier examen et si cette Chambre décide que le pourvoi n'est pas recevable, elle le repousse et c'est fini. Si, au contraire la Chambre des Requêtes estime que le pourvoi est fondé, ce pourvoi passe devant la Chambre civile qui statue définitivement.

En matière de pourvoi électoral,la loi de 1914 a décidé qu'il serait jugé par la Chambre des Requêtes.

La sentence cassée est renvoyée devant un autre juge de paix. Il y a au greffe de la Chambre des Requêtes une liste des juges de paix, et quand la Chambre des requêtes annule une sentence en matière électorale, elle renvoie devant un juge de paix pas trop éloigné et pas trop occupé. Il en est de meme pour les arrêts de Cour d'appel, quand la Cour de Cassation renvoie un arrêt de la Cour d'appel , elle le fait devant une autre Cour d'appel, par exemple bien souvent la cour d'appel de Riom qui est moins occupée que les autres.

La liste électorale est définitivement close le 31 Mars; à partir de cette date, aucune modification ne peut être faite sur la liste. Mais si, au cours de ces trois premiers mois, un individu avait fait tout ce qu'il pouvait faire et que ce soit la justice de paix ou la Cour de cassation qui soit en retard, comme on ne peut pas rendre l'individu responsable de ce retard des autorités judiciaires, l'individu pourra se présenter devant le bureau de vote avec un arrêt de la Cour de cassation ou un jugement de la justice de la justice de paix et il pourra être ainsi admis au vote.

En général, cette procédure n'est pas bien faite et notamment il y a les radiations qui sont mal faites. On sait que pour être inscrit sur la liste électorale, il ne faut pas avoir été condamné à une peine plus ou

Source : BIU Cujas

moins infâmante, mais le maire ne connaît la condamnation que si cette condamnation lui a été notifiée par le Parquet. Or, le Parquet néglige souvent de faire cette notification; et le maire qui sait parfaitement qu'un tel est en prison ou en sort doit l'inscrire sur la liste électorale, s'il n'a pas reçu cette notification. Il ne peut pas, de sa propre autorité, rayer l'individu qu'il sait avoir été condamné.

Il y a autre chose: une quantité de gens disparaissent chaque année, et s'ils sont morts, le secrétaire de mairie ne peut pas faire de recherches, s'ils sont partis il n'en sait rien. Dans ces conditions, il y a des gens qui sont inscrits sur la liste électorale d'une commune, alors qu'il y a 10, 15 ou 20 ans qu'ils n'ont pas voté; cela a des inconvénients, car on établit des cartes au nom de tous ces disparus, et comme à Paris par exemple ces cartes sont déposées chez les concierges, quand ceux-ci ne sont pas très scrupuleux, ils peuvent aller offrir ces cartes à un candidat, qui fera voter par d'autres à l'aide de ces cartes. En effet, à Paris, on ne se connaît pas et il n'est pas très difficile à certains individus d'aller voter plusieurs fois de suite sans qu'on le reconnaisse.

Donc, il y a dans toutes les communes une quantité de gens, qui sont inscrits, parce qu'on ne sait pas si on doit ou non les rayer.

Dans les communes, la fraude ne s'exerce pas souvent de cette façon, mais dans les grandes villes c'est facile. On voit le péril.

Conditions requises pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale.

On ne peut être inscrit dans la commune que si on justifie de certains liens, qui sont définis par la loi. On ne peut pas choisir librement la commune dans laquelle on veut voter. Si on pouvait choisir, on pourrait constituer ce qu'on a appelé les "escouades volantes d'électeurs", qu'on transporterait là où certains partis auraient besoin de voix supplémentaires, et ce serait un marchandage impossible.

Les liens qu'il faut avoir avec la commune ou le quartier, pour être inscrit sur la liste sont définis par :

Le domicile réel

1°- le domicile réel. On appelle domicile réel le lieu où l'on a son principal établissement. C'est très large au point de vue électoral.

La résidence de 6 mois

2° - La résidence de 6 mois. En fait, on a résidé dans la commune pendant 6 mois sans interruption. C'est encore une notion, qui prête à certaines interprétations et cette résidence de 6 mois doit être entendue d'une façon raisonnable.

Exercice d'une fonction publique

3° - Le fait d'exercer dans la commune une fonction publique à résidence obligatoire.

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

Inscription au rôle des contributions directes

4° - Etre inscrit au rôle des contributions directes,

Mais en vertu de la loi du 26 Juillet 1913, il faut que cette inscription dure depuis 5 ans au moins. Cette exigence de 5 ans a été inscrite dans la loi précisément parce qu'avec l'inscription simple on aurait pu constituer ces escouades volantes d'électeurs dont on a parlé plus haut.

Aux environs de Luchon, il y eut à ce sujet une escouade volante constituée par un parti qui, ayant besoin de 300 voix pour faire passer son candidat, s'adressa à une circonscription voisine, dont le candidat était sûr de triompher avec 2.000 voix de majorité; il fit acheter par ces 300 électeurs pris sur une circonscription un petit bout de terrain, qui permettait à chacun d'être inscrit sur le rôle des contributions pour une somme infime. Du fait de cette inscription au rôle, ces 300 individus devinrent électeurs.

La loi de 1913 ne rend pas le procédé impossible encore à l'heure actuelle, mais il est rendu plus difficile du fait qu'il faut s'y prendre 5 ans à l'avance.

Un député qui a eu pendant la guerre une mort magnifique, Paul Leroy-Beaulieu, a été battu par 63 voix parce qu'on avait fait voter des gens, qui étaient venus dans sa circonscription pour y construire une ligne de chemin de fer. Il est donc sage d'exiger cette inscription de 5 ans.

Ceux qui ont la résidence de 6 mois doivent être inscrits; mais alors on s'aperçoit que certains individus qui ont un appartement à Paris, une villa en banlieue, une propriété à la campagne peuvent être inscrits dans ces différents endroits; et à ce sujet il y a une règle assez délicate :

Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales

1°- Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales. L'art. I de la loi du 29 Juillet 1913 dit :"Il est interdit de profiter du fait que l'on a le lien légal avec plusieurs communes pour se faire inscrire sur plusieurs listes électorales". En fait, on est très souvent inscrit sur plusieurs listes électorales, mais ce qui est défendu, c'est de demander l'inscription sur plusieurs listes. De plus, ce qui d'ailleurs est inélégant au point de vue juridique, il n'y a délit que si on a demandé et obtenu cette inscription.

C'est assez extraordinaire, parce que le délit réside dans le fait de demander son inscription sur plusieurs listes électorales, mais qu'il n'existe en réalité que si on a accordé cette inscription. Il y a là quelque chose de tout à fait inélégant.

Source : BIU Cujas

Si on est inscrit sur deux listes on ne peut voter qu'à un seul endroit

C'est aussi un délit de profiter de l'inscription sur plusieurs listes; si on a été inscrit sur plusieurs listes, on ne peut voter qu'à un seul endroit dans des conditions sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Autrefois, on disait: c'est un délit de voter deux fois pour des élections de même ordre; on disait encore, il y a délit si, au cours de la même année, on vote à Paris pour les élections législatives et dans un département pour les élections municipales.

On arrivait ainsi à cette question délicate à savoir qu'on votait à Paris pour les élections législatives, mais comme on s'intéressait en même temps aux affaires municipales de la commune où l'on avait une maison, on votait pour les élections municipales dans cette commune. Mais il n'y a pas délit, lorsqu'on ne vote pas pour des élections de même ordre.

Aujourd'hui, en vertu d'un arrêt de la Cour de Cassation du 27 Décembre 1929, on décide que c'est un délit de voter à deux endroits différents en profitant de l'inscription sur deux listes électorales. La Cour de Cassation dit qu'il n'y a qu'un seul domicile électoral et que si on a voté à un endroit pour une élection déterminée, c'est là qu'est le domicile électoral. On se fonde pour juger la question sur l'art. 12 de la loi du 29 Juillet 1913, dont les termes semblent bien incertains pour fonder une condamnation pénale. Cet article dit en effet " Quiconque aura tenté de changer le résultat des élections..." D'ailleurs les cas sont rares et peu intéressants.

C'est un peu vague pour fonder une condamnation pénale, attendu qu'on ne peut condamner que si la loi est certaine, or, ici la loi est incertaine; mais les cas sont rares .

Il faut souligner l'importance pour la sincérité du vote de listes électorales sincérement établies. C'est ce qui explique l'art. 4 de la loi du 7 Juillet 1874 :"Tout électeur pourra prendre communication et copie de la liste électorale".

C'est une loi, qui suppose une certaine discrétion chez les électeurs. Nous avons eu jusqu'ici un ensemble de lois, qui supposaient que, du haut en bas de l'échelle sociale, au Parlement, chez les fonctionnaires, chez les particuliers, il y avait un certain sentiment des convenances. Il y a des choses que l'on ne fait pas. Pendant des siècles, le président de la Chambre des Communes n'a disposé d'aucune pénalité disciplinaire à l'égard des membres de cette Chambre. Tout ce qu'il pouvait faire, c'était d'appeler le membre de la Chambre par son nom de

Source : BIU Cujas

famille. Devant cette menace, le membre de la Chambre s'inclinait. Mais un jour un député demanda :"si vous m'appelez par mon nom qu'arrivera-t-il? et le président répondit :"Dieu seul le sait". A partir de ce moment il a fallu établir des répressions disciplinaires.

Nous sommes obligés aujourd'hui d'agir ainsi et de dire par exemple qu'il "faut que les fonctionnaires se conduisent convenablement". Comme le disait M. Brisson"de mon temps il y avait des choses qu'il était inutile de dire". Mais maintenant il faut tout dire.

Conséquence de l'inscription sur la liste électorale. La carte électorale

1°- Tout individu inscrit doit être admis à voter. La preuve de l'inscription est fournie par la carte électorale. La carte électorale est un moyen commode, mais pas obligatoire de prouver son identité et son inscription. Si l'on n'a pas la carte électorale, on peut toujours prouver son identité par des témoignages.

En province, les témoignages sont importants, parce qu'on connaît les électeurs. A Paris, il y a un système de témoins, ce sont des gens qu'on trouve à côté des mairies, qui font des courses, qui rendent toutes sortes de services et qui au besoin peuvent servir de témoins pour des naissances, pour des déclarations de décès, etc..A Paris, les témoignages sont peu probants et si un individu arrive dans un bureau de vote avec des témoins et déclare :"je n'ai pas ma carte, voici des témoins qui certifieront mon identité" et qu'il y ait trop de gens qui agissent ainsi, l'élection devient douteuse.

Depuis quelques années, la carte est envoyée à domicile, en vertu de la loi de 1913. C'est très commode pour l'électeur; autrefois il fallait la réclamer à la mairie, maintenant on reçoit sa carte à domicile. Mais l'inconvénient de ce système c'est qu'il y a des individus qui sont fictivement domiciliés dans l'immeuble. Cela crée des possibilités de fraude.

Tout individu inscrit doit être admis à voter à condition qu'il n'y ait pas d'exclusion en ce qui le concerne. Un individu qui a été condamné à trois mois de prison pour vol, sort de prison et va se présenter devant le bureau de vote, le bureau ne peut pas lui refuser le vote, puisqu'il a sa carte et que de plus le bureau n'a pas qualité pour statuer sur le droit électoral. Seulement, si l'élection a été emportée à une voix de majorité et qu'un individu ait voté dans ces conditions, l'élection devient douteuse et il faut l'annuler.

Individus inscrits sur la liste, qui ne

2° - Il y a des individus inscrits sur la liste électorale, qui ne peuvent pas voter: ce sont les militaires en activité de service. Les militaires en acti-

Source : BIU Cujas

peuvent pas voter. Les militaires en activité de service

vité sont inscrits sur la liste parce que un soldat peut à tout moment rentrer dans la vie civile et il faut, s'il y a des élections au lendemain de sa rentrée dans la vie civile, qu'il puisse voter.

D'autre part, on considère que la liste électorale, est une liste d'honorabilité minima et qu'il faut y mettre les militaires; mais cet argument n'a pas grande valeur.

De plus, lorsqu'un militaire a un congé de plus de 3 mois, il peut voter.

On a beaucoup parlé de faire voter les militaires et on le leur a interdit pour des raisons de discipline, qui sont surtout des souvenirs de 1848 et du Second Empire. Lorsque les militaires votaient à cette époque, il y eut des incidents fâcheux entre des sergents et des colonels.

C'est une autre objection d'ailleurs contre le suffrage des femmes, on l'appelle "l'objection de la femme du gendarme". On dit que si l'on permet à la femme de voter, la femme du gendarme votera, alors que le gendarme ne votera pas, puisqu'il est militaire.

3° - C'est un délit de profiter d'une inscription irrégulière. Si on reçoit une carte électorale, on peut voter, mais si la carte correspond à une inscription irrégulière, on peut matériellement déposer un bulletin dans l'urne, mais on n'en a pas le droit. Le bureau doit accepter le bulletin de l'inscrit irrégulier, mais celui-ci pourra être poursuivi correctionnellement.

4° - On peut voter, quoique non inscrit si l'on est :

a) porteur d'une décision de justice de paix ordonnant l'inscription,

b) d'un arrêt de la Cour de Cassation annulant un jugement de radiation,

On ne peut pas être admis à voter, si l'on est simplement porteur d'une opposition à un jugement par défaut.

Individus internés dans un asile d'aliénés

Il y a une autre catégorie de citoyens qui ne sont pas admis à voter quoique inscrits sur la liste électorale, ce sont les individus internés dans un asile d'aliénés.

Les internés, dont il s'agit, sont les non interdits, puisque les interdits ne sont pas électeurs et ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale. Il y a très peu d'interdits (200 ou 300 chaque année), alors qu'il y a 150.000 individus internés dans les asiles d'aliénés.

La plupart de ces internés ne sont pas interdits, parce qu'ils n'ont pas de patrimoine à sauvegarder, et

Source : BIU Cujas

si on les a internés c'est qu'ils sont gênants pour leur famille ou dangereux pour la sécurité publique. Pendant tout le temps de leur internement, ils ne peuvent pas voter, même s'ils s'évadent ou si on leur permet de faire une promenade pour leur santé.

Je souligne en passant le danger d'internement au titre d'aliéné; c'est un médecin qui décide qu'un individu est aliéné et doit être interné; un médecin chef du dépôt qui avait provoqué de nombreux internements et notamment celui d'un acteur du nom de Daltour alors que ce dernier n'était pas fou, vient de se suicider dans des conditions étranges qui ont fait croire à la folie.

Le scrutin

La question du scrutin est importante, puisque le peuple, dit souverain, répond différemment suivant la manière dont on l'interroge: Si on l'interroge avec le scrutin d'arrondissement on a une réponse; si on l'interroge avec le scrutin à un tour, on a une autre réponse; si on l'interroge avec le scrutin de liste, on a une réponse encore différente; enfin si l'on l'interrogeait avec la représentation proportionnelle, on aurait encore une réponse différente.

La réglementation du scrutin comporte un ensemble de règles, toutes importantes au point de vue pratique et dont beaucoup sont peu intéressantes au point de vue juridique. Aussi, passerons-nous rapidement.

Le vote est direct

1°- Caractéristique du scrutin : le vote est direct.

1° - le vote est direct dans toutes nos élections: conseil municipal, conseil d'arrondissement, conseil général, députation, avec des règles spéciales pour le Sénat. Les individus qualifiés pour le droit électoral et son exercice choisissent immédiatement la personnalité qu'ils désirent appeler à la fonction mise à l'élection.

Le vote à deux degrés

A cette règle du vote direct s'oppose la règle du vote indirect ou vote à deux degrés. Dans ce système, la masse du corps électoral ne choisit pas directement l'individu qu'il s'agit d'élire à la fonction mise à l'élection mais choisit un certain nombre d'électeurs, qui eux seront chargés de faire le choix définitif.

Toutes les assemblées de la Révolution, quelles qu'elles soient : Législative, Convention, Conseil des Anciens et Conseil des Cinq - Cents, ont été élues au suffrage indirect. Au contraire, depuis 1814 (Restauration) nous avons (sauf des règles spéciales pour

Source : BIU Cujas

l'élection à la Chambre des Pairs et au Sénat), le système de l'élection directe.

Voilà une notion historique fondamentale qu'il faut connaître.

Le caractère filtre du suffrage à deux degrés

L'idée essentielle est celle-ci : le suffrage à deux degrés porte sur un ensemble de qualités, que l'on concrétise dans une image: ce serait un filtrage, un écrémage. Les électeurs du premier degré choisissent théoriquement les meilleurs d'entre eux, qu'ils envoient au chef-lieu choisir le meilleur candidat.

Pour apprécier cette prétention du suffrage à deux degrés, il suffit de rappeler que l'Assemblée législative de 1792, qui a été la plus mauvaise de nos assemblées, a été élue au suffrage à deux degrés. Au début cependant, aux premières applications de ce suffrage, le système joue, parce que les électeurs n'ont pas encore l'éducation suffisante. En réalité, on choisit parmi eux des gens en qui on a confiance et on leur donne ce mandat de choisir définitivement l'élu. Mais au bout d'un certain temps, les candidats disent :"J'appartiens à tel parti et les électeurs du premier degré votent pour l'électeur qui dit :"je voterai pour le candidat de tel parti". De sorte que le bénéfice du suffrage indirect disparaît complétement

Cette disparition du caractère filtre du suffrage à deux degrés éclate aux Etats-Unis d'Amérique. Ici une règle qu'il faut connaître bien qu'elle appartienne à une autre partie du cours: En France, en 1848, nous avons eu un président de la république qui est élu par le peuple, mais en 1848 les Français mettent dansl'urne un bulletin portant le nom du candidat à la présidence de la République, c'était le suffrage direct universel, et on sait que les électeurs ont choisi Louis Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon 1er.

Dans la constitution de Weimar, antérieure au régime hitlérien, le peuple mettait encore dans l'urne le nom du candidat à la présidence de la République: Hindenburg. Aux Etats-Unis d'Amérique, est en vigueur la règle du suffrage à deux degrés : dans chaque Etat particulier, les électeurs choisissent un nombre d'électeurs présidentiels égal au nombre de représentants que cet Etat a au Congrès de Washington (Parlement de la Fédération) et ensuite, quelque temps après, les électeurs ainsi choisis sont réunis et désignent le président de la République.

Or, il n'y a pas un candidat qui dise aux électeurs des Etats particuliers "votez pour moi, et ensuite je choisirai le meilleur". Ils disent : "Votez pour moi, et je voterai pour Roosevelt, ou pour Smith

Source : BIU Cujas

etc.." Sur le bulletin du candidat de l'Etat particulier, il y a "candidature Roosevelt" ou "candidature Smith" etc..de sorte que lorsque les élections primaires ont eu lieu, à ce moment on considère le président des Etats-Unis comme élu; c'est à ce moment que l'élu reçoit les félicitations des puissances étrangères.

Il n'y a jamais eu une modification au résultat des élections indiqué par les élections primaires; par conséquent les électeurs secondaires se présentent avec un mandat impératif.

Ce n'est pas à dire que le résultat des élections à deux degrés soit le même que le serait le résultat des élections à un degré, et cela parce que les Etats sont improportionnellement représentés au point de vue de leur population, dans ce collège électoral présidentiel; il en résulte qu'un candidat, qui a pour lui la majorité des électeurs primaires, peut être battu au collège secondaire, parce que l'on comprend que si dans un Etat il y a 10 représentants, qui sont élus par 200.000 électeurs, et dans un autre Etat , 5 représentants élus par 300.000 électeurs, les 200.000 du premier Etat sont plus forts que les 300.000 de l'autre Etat.

Ce n'est pas un exemple fait à plaisir il y a eu des élections récentes, où un candidat a eu la majorité du peuple et n'a pas été élu président des Etats Unis.

Donc, le suffrage à deux degrés n'apparaît pas plus éclairé, plus épuré . On dit quelquefois qu'il serait plus modéré, plus raisonnable, mais il faut se souvenir du fait que les assemblées révolutionnaires, qui n'ont pas été des assemblées très remarquables au point de vue de la modération, ont toutes été élues au suffrage à deux degrés.

Il y a eu autre chose: au début de chaque législature, les électeurs primaires élisaient des électeurs secondaires qui étaient chargés de procéder à toutes les élections, qui auraient lieu pendant les 2 ans qui allaient s'écouler; ces électeurs secondaires avaient tout de suite une tendance à se prendre pour quelque chose. Ils avaient été désignés dans leur village et ne tardaient pas à s'apercevoir qu'ils n'étaient rien de sorte que ces collèges électoraux ont fini par devenir le centre de la violence et du mécontentement, et ce sont eux qui sont, en grande partie, responsable des déviations de la Révolution vers la violence.

Il faut dire cependant que, en dépit de toutes ces considérations, Taine, le grand historien, cherchant au lendemain de la guerre de 1870, les éléments d'une restauration du pays, avait mis en premier plan le suffrage à deux degrés, A notre sens, c'était une erreur.

Source : BIU Cujas

L'élection des sénateurs

Il y a une règle spéciale pour le Sénat: Les Sénateurs sont élus dans chaque département, au chef-lieu de ce département, soit au tribunal civil, soit à la préfecture, sous la présidence du président du tribunal civil, par un collège électoral composé de ce qu'on a appelé les notabilités du suffrage universel: les députés du département, les conseillers d'arrondissement, les conseillers généraux, et des délégués des conseils municipaux.

On ne peut donc pas dire que ce soit le suffrage direct, mais ce n'est pas non plus le suffrage à deux degrés. Les députés ont été désignés pour une fonction déterminée par le suffrage universel, et le mandat d'électeur sénatorial est un mandat accessoire que d'ailleurs le député peut ne pas avoir à remplir, durant un mandat de 4 ans.

Il ne faut pas dire non plus que le suffrage qui élit les sénateurs est un suffrage à deux degrés, car les sénateurs sont élus à 2 ou 3 degrés: les conseilleurs d'arrondissement et les conseillers généraux sont élus au suffrage à un degré, mais les délégués des conseillers municipaux sont élus à deux degrés, puisqu'ils sont d'abord élus conseillers municipaux et ensuite qu'ils sont choisis comme délégués.

2° Caractéristique du scrutin : Le vote est libre.

2° Le vote est libre. La période électorale.

La loi prend des précautions pour que le vote de l'électeur soit libre; cela ne veut pas dire qu'il sera toujours libre, mais la loi fait à peu près ce qu'elle peut. D'abord, il faut que les électeurs aient le temps de penser à cette élection et d'examiner les titres des candidats, c'est pourquoi un certain délai doit s'écouler entre la convocation du collège électoral et l'élection.

Pour le Sénat, les électeurs doivent etre convoqués 6 semaines avant l'élection, parce que pour cette élection, c'est assez compliqué: il faut réunir les conseillers municipaux et élire les délégués sénatoriaux et ensuite convoquer le collège sénatorial.

Quant à la Chambre des Députés, il y a un délai de 20 jours entre le décret de convocation et l'élection. Entre l'avertissement solennel et l'élection s'écoule une période, que l'on appelle "période électorale" Autrefois, cette période présentait des caractéristiques particulièrement importantes, notamment par ce fait que les réunions étaient plus difficiles ; aujourd'hui , il n'y a plus aucune formalité pour les réunions, il suffit d'avoir un bureau. Par conséquent, il n'y a rien de spécial qui différencie les réunions électorales de celles qui sont tenues en dehors de la période électorale.

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

L'affichage sans timbre

Il y a une notion de la période électorale, qui a un intérêt juridique: c'est l'affichage sans timbre. A part les affiches officielles, qui sont dispensées du timbre, toutes les autres doivent porter un timbre, qui représente quelquefois une somme importante (le timbre est proportionnel à la dimension de l'affiche). Il peut y avoir 6 ou 7 francs de timbre sur une affiche. Or, c'est une des préoccupations de la législation démocratique que de faciliter les candidatures; il ne faut pas qu'une candidature coûte trop cher, et dans ces conditions, la loi permet le transport à peu près gratuit des circulaires, des professions de foi, des bulletins et dispense du timbre les affiches électorales, qui sont apposées entre le décret de convocation et l'élection elle-même.

De sorte que si on veut afficher avant les 20 jours qui précèdent l'élection, on peut le faire, mais on doit payer le timbre; de même, un candidat qui veut remercier ses électeurs après l'élection doit également mettre un timbre sur ses affiches.

Cette dispense de timbre donne d'ailleurs lieu à des abus assez comiques. C'est ainsi qu'en période électorale, on peut voir des affiches représentant des candidats illusoires et qui quelquefois sont destinées à faire de la réclame à un produit ou à une maison quelconque.

La notion de période électorale est donc aujourd'hui peu intéressante au point de vue juridique, parce qu'elle se résume, en somme, à la jouissance de panneaux électoraux et à la dispense du timbre pour l'affichage.

Les panneaux électoraux

Il y a d'ailleurs une réglementation de l'affichage électoral. Il y a ce qu'on appelle les panneaux électoraux, L'administration désigne théoriquement des endroits, où l'on peut apposer des affiches, et pour éviter certains incidents, qui se produisaient entre les concurrents qui apposaient leurs affiches les unes sur les autres, elle ne permet d'afficher que sur des panneaux fournis par elle. Chaque candidat a son panneau, évidemment on n'a ce panneau que pendant la période électorale.

Il y a quelquefois des marchandages sur les panneaux et certains candidats fictifs cèdent leur panneau à un de leurs concurrents.

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

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

a) prohibition des agissements de nature à laisser croire qu'un candidat est le candidat de l'autorité. Il est interdit de faire distribuer des bulletins par un agent de l'autorité (à Paris par les agents de poli-

Source : BIU Cujas

ce, dans les campagnes par le garde-champêtre). Le préfet de la Seine ne se mêle pas des élections, mais le préfet de police s'en mêle quelquefois.

b) Interdiction d'un mode d'affichage, qui permette de faire croire que le candidat est le candidat de l'autorité.

La candidature officielle

Sous le Second Empire, existait ouvertement le système de la candidature officielle. L'Empereur Napoléon III avait été porté au pouvoir par le peuple, il y était maintenu par le peuple, au moyen du plébiscite, et alors lorsqu'il s'agissait d'élire le Corps Législatif, l'Empereur se retournait vers les électeurs et leur disait : "vous m'avez donné une lourde mission, celle de gouverner la France, je vous indique, pour me permettre de remplir cette mission, que vous feriez bien d'élire un tel ou un tel".

Le candidat officiel avait le privilège de l'affiche blanche avec caractères noirs, comme sont actuellement les actes de l'autorité. Mais il y eut à une certaine époque des nationalistes, qui faisaient leurs affiches sur du papier tricolore; leurs adversaires leur dirent : "vous n'avez pas le monopole du patriotisme" et on décida de ne laisser personne afficher sur papier tricolore.

La loi punit les actes de violence et de corruption . Ici intervient la loi du 31 Mars 1814 sur la corruption et l'affichage. Au sujet de la corruption, il faut remarquer ceci: si un homme très riche se présentant aux électeurs leur dit : "je vous ferai mettre une fontaine et un lavoir dans votre commune à mes frais", il fait de la corruption; mais si un autre dit: "je vous ferai payer par le département une fontaine et un lavoir", ce n'est plus de la corruption.

3° caractéristique du scrutin : le vote est secret

3° le vote est secret

Le vote n'est libre que s'il est secret. Chaque électeur doit émettre son vote dans des conditions telles que nulle personne ne puisse connaître en quel sens il a voté. Nous nous trouvons ici en présence d'une question de principe; faut-il que le vote soit secret? Il y a des arguments excellents en faveur du vote public. "Comment vous exercez un acte de citoyen souverain et vous vous cachez pour l'exercer, vous cherchez donc l'irresponsabilité, vous n'avez pas le courage de vos opinions; etc..."

Cependant, il y a des arguments extrêmement sérieux en faveur du vote secret: il y a des individus qui dépendent d'autres individus et qui, si le vote était public, n'exprimeraient pas leur volonté, mais la volonté de ceux dont ils dépendent. Le secret du vote

Source : BIU Cujas

est donc nécessaire pour assurer la liberté du vote des ouvriers, des domestiques et des fonctionnaires subalternes.

Sans doute ces arguments ne sont pas tout à fait décisifs, mais le vote secret est le moins mauvais des systèmes.

Il y a cependant des précédents illustres en sens contraire: au moment de l'élaboration de la constitution montagnarde, Barrère prononça cette parole assez frappante : "On ne doit pas enlever au citoyen le droit d'être courageux".

La constitution montagnarde disait que le vote avait lieu, soit à haute voix, soit par bulletin. Evidemment, il devait résulter de ce choix que tous les électeurs voteraient à haute voix, parce que ceux qui voteraient par bulletin seraient suspects et désignés pour la guillotine. Cette constitution n'a d'ailleurs jamais fonctionné.

L'inconvénient du vote public ce sont les désordres qu'il peut entraîner, on peut brutaliser un électeur, qui vote dans tel ou tel sens.

Il y a autre chose : c'est que le vote public assure la corruption électorale, Il y a eu dernièrement devant un tribunal un incident, qui parait assez significatif et tout à fait caractéristique: un candidat est poursuivi pour corruption électorale, un électeur arrive et reconnaît qu'il a reçu 50 francs. Mais le président lui demande : "vous avez voté pour le candidat qui vous a donné les 50 frs, "et l'électeur de répondre: "Oh, mais cela c'est le secret du vote".

Il avait raison, avec le vote secret, on ne corrompt pas à coup sûr. L'électeur prend la somme offerte, et après il vote comme il le veut; si bien que les belges avaient imaginé un système qui consistait à déchirer un timbre poste et à remettre la moitié de ce timbre à l'électeur, qui devait le coller sur son bulletin. Si au dépouillement le morceau de timbre collé sur le bulletin du candidat correspondait bien au morceau restant entre les mains de ce dernier, on remettait à l'électeur la somme qu'on lui avait promise.

Avec le vote public, on est évidemment sûr des électeurs, mais avec le vote secret, il faut se livrer à des procédés tout à fait ingénieux, qui échappent d'ailleurs rarement à la législation électorale.

Sous le Premier Empire, les plébiscites avaient lieu au vote public; il y avait des registres déposés dans les mairies, chez les notaires, dans les écoles, etc...sur lesquels les citoyens allaient voter oui ou non . Bonaparte se faisait apporter les registres

Source : BIU Cujas

et regardait dans quel sens avaient voté des hommes auxquels il s'intéressait et lorsqu'il s'apercevait qu'ils avaient voté contre lui, il entrait dans une violente colère.

Ces registres sont actuellement aux Archives nationales .

Sous le Second Empire, il y avait aussi des plébiscites dans l'armée. Le vote était secret, mais il y eut quelques incidents: un colonel réunit un jour son régiment et ayant mis son képi sur l'ouverture de l'urne, qui devait renfermer les bulletins"non", il dit à ses hommes: "le vote est libre, mais malheur à qui touchera à mon képi".

Par conséquent, en principe, d'une façon générale, mieux vaut le secret du vote. Toutefois, le secret du vote n'existe pas, à l'heure actuelle, dans tous les pays, notamment en Hongrie.

Comment est assuré le secret du vote

Comment est assuré le secret du vote? Ceci est réglementé par le décret du 2 Février 1852. Il y a deux conditions extrêmement insuffisantes du secret du vote : 1°- le bulletin blanc et sans signe extérieur 2° - le vote sous enveloppe.

Bulletin blanc

Les bulletins doivent être faits sur papier blanc. Dans le régime du décret organique du 2 Février 1852, c'était la seule règle, qui existât en ce qui concerne le secret du vote; mais cette règle était insuffisante parce que la notion: "papier blanc" est extrêmement élastique . Il y a du papier blanc, qui est transparent ,comme le papier de soie, du papier fort comme celui sur lequel on fait les faire-part, et du papier de différentes forces. Lorsque l'électeur arrivait devant l'urne, il était facile de voir s'il avait dans la main un bulletin fait de papier souple ou de papier raide, et tout le monde pouvait voir ainsi pour qui il votait.

Tous les papiers blancs ne sont pas exactement de la même teinte: le papier de journal est un papier blanc, rugueux, qui tourne au gris ardoise; au contraire, le papier de luxe, sur lequel se font les communications mondaines, est un papier glacé qui est un peu crémeux.

Par conséquent, il y avait quantité de moyens pour reconnaître pour qui un électeur avait voté.C'est tellement vrai qu'à certaines élections, une liste conservatrice avait fait des bulletins avec du papier moyennageux, pensant ainsi savoir comment voteraient les électeurs. Mais on s'aperçut que nombre d'électeurs avaient mis le papier donné par la liste conservatrice , mais à l'intérieur du bulletin, il avaient rayé la liste pour en mettre une autre, et

Source : BIU Cujas

d'autres avaient tout simplement collé un autre bulletin.

On peut aussi faire des bulletins plus ou moins grands, qu'il est également facile de reconnaître.

Sans signe extérieur

Il y a autre chose : le signe extérieur. La loi interdit le signe extérieur; par conséquent, on n'employait pas de papier rayé, de papier quadrillé, de papier vergé, et on ne devait faire aucune marque; coups d'épingles, coups d'ongles, etc..

Tout cela est important, et nous avons eu à un moment M.Constants, qui a joué un grand rôle dans la IIIème République contre le général Boulanger, dont l'élection a dépendu du jugement du Sénat sur un trou se trouvant dans un bulletin, trou que les uns considéraient comme un trou d'épingle, donné volontairement, et d'autres comme n'étant pas un signe extérieur annulant le bulletin.

Il y avait dans certaines régions de la France, certaines pratiques assez regrettables à ce sujet: le maire voyant arriver un adversaire avec un mauvais bulletin, prenait le bulletin, y mettait un coup d'ongle en le mettant dans l'urne; ce coup d'ongle suffisait pour annuler le bulletin.

Le vote sous enveloppe et l'isoloir

La loi a alors décidé : 1° que le vote aurait lieu sous enveloppe fournie par l'administration (par conséquent, on ne voit pas le bulletin).

2° que l'électeur mettrait son bulletin dans l'enveloppe à l'abri des regards du public, C'est le système de l'isoloir. Un électeur arrive, se fait remettre une enveloppe et va dans l'isoloir glisser son bulletin dans l'enveloppe

De plus, il met lui-même son bulletin dans l'urne Mais ces procédés ne sont pas toujours suffisants pour assurer le secret du vote, car pendant longtemps on a eu des enveloppes fournies par l'administration, qui avaient été achetées aux stocks américains; ces enveloppes étaient transparentes et laissaient voir au travers le bulletin qu'elles contenaient.

Bulletin imprimé ou manuscrit

Le bulletin peut être imprimé ou manuscrit. Ici la fraude sévit dans toute son ampleur. Dans certains collèges électoraux, nous avons 40 bulletins manuscrits de la même écriture, alors que sur une table les bulletins imprimés sont mis à profusion; ce sont les bulletins des ouvriers d'une usine, qui leur ont été remis par leur patron pour les obliger à voter dans un certain sens et pouvoir vérifier le vote.

La conséquence c'est qu'il faut arriver au système belge et qu'il y ait un bulletin officiel.

En ce qui concerne cette question du secret du vote, le Conseil d'Etat en date du 15 Juillet 1932 a

Source : BIU Cujas

rendu une décision au sujet de l'élection au conseil général de Crève-Coeur-Le-Grand. Un électeur avait mis dans l'enveloppe la carte de visite du candidat, on s'est demandé si cette carte était un bulletin valable, et le Conseil d'Etat a déclaré que c'était bien là du papier blanc et sans signe extérieur; donc le bulletin était valable.

Mais on voit le péril, s'il y a 30 électeurs, qui votent ainsi avec la carte de visite d'un candidat, le candidat pourra reconnaître ceux qui ont voté pour lui. Par conséquent, insuffisance de la règle du bulletin blanc.

Le bulletin officiel en Belgique

En Belgique, il y a le bulletin officiel, sur lequel se trouvent les listes de candidats; ce bulletin est fourni par l'administration à l'électeur qui, le jour du vote, va dans l'isoloir et noircit (avec un crayon de l'administration), le cercle blanc, qui se trouve dans un carré noir en tête de la liste qu'il a choisie; ou s'il veut voter pour un seul candidat, il noircit le rond blanc dans le carré noir à côté du nom de ce candidat (Vote de préférence). Dans ces conditions, il est beaucoup plus difficile de reconnaître le bulletin, car il n'y a pas plusieurs manières de noircir un rond blanc dans un carré noir; de plus les crayons servant pour faire ce travail sont les mêmes pour tous les électeurs.

Le dispositif d'isolement

2° Condition pour le secret du vote : le dispositif d'isolement.

La loi ne précise pas les conditions matérielles dans lesquelles doit être aménagé ce dispositif; il faut seulement que ce dispositif soit dans la salle même du vote.

Le dépouillement

En Belgique, la magistrature a une grande place dans le dépouillement du scrutin; en France, à l'heure actuelle, le scrutin est dépouillé sous la présidence du maire, par conséquent, ce sont les maires qui tiennent les urnes, et il faut sentir toute la force de cette expression "tenir les urnes".

Dans les grandes villes, cette expression ne signifie pas grand chose, mais dans les petites communes rurales, où il y a de 50 à 200 électeurs, lorsque les électeurs sont venus voter le matin, quelquefois à la sortie de la messe, ou vers le milieu de la journée, avant d'aller donner à manger au bétail, il n'y a plus dans la salle de vote que le maire pour garder les urnes; certainement, il y a des règlements d'après lesquels le maire doit etre assisté, notamment des plus anciens conseillers municipaux, mais ce n'est pas une garantie; et en pratique le maire fait ce qu'il veut.

Source : BIU Cujas

En Belgique, toutes les opérations électorales se déroulent sous la direction et la surveillance de la magistrarure; on estime qu'il y a une déformation professionnelle de la magistrature, qui les amène à observer les lois et les réglements . Lorsque les bulletins ont été réunis, ils sont mis sous enveloppe et portés par les représentants de la justice entre les mains du juge de paix, qui les transmet au président du tribunal civil. Le dépouillement a donc lieu par la magistrature en présence des témoins.

Le témoin,chargé de surveiller la régularité du scrutin

Il nous manque en France, l'institution du témoin Dans le système belge, chaque parti ou chaque candidat peut désigner un représentant, qui assistera aux opérations du dépouillement, et qui sera chargé officiellement de surveiller la régularité du scrutin. Lorsqu'on a voulu introduire en France cette institution du témoin, elle a été rejetée sur une intervention de Waldeck Rousseau. Cet homme d'Etat avait le sens de la formule qui frappe et que l'on retient, et lorsqu'on a voulu introduire les témoins dans la procédure électorale, il a dit : "Vous organisez la bataille autour de l' urne". Or, ce n'est pas organiser la bataille autour de l'urne, c'est organiser la sincérité du scrutin.

Le bureau de vote

Réception des bulletins - Les bulletins sont reçus par un bureau. Ce bureau n'est pas toujours le même pour toutes les élections. Pour les élections municipales, le bureau est composé du maire, président, de deux électeurs les plus jeunes, et de deux électeurs les plus âgés, qui se trouvent dans la salle du vote au moment de l'ouverture du scrutin.

Ces cinq premiers personnages élisent un secrétaire, qui est en général le secrétaire de la mairie, parce que c'est lui qui est au courant; très souvent c'est l'instituteur, qui est secrétaire de la mairie. On voit le rôle que tiennent les instituteurs dans les élections.

Il y a certaines régions où il y a une lutte homérique autour de cette constitution du bureau.

Pour les élections au Conseil général , au conseil d'arrondissement, à la députation, le bureau est composé du maire et des conseillers municipaux les plus anciens dans l'ordre du tableau. C'est donc le conseil municipal qui pratiquement tient les urnes.

Dépouillement du scrutin

Les scrutateurs

Comptage des bulletins - La loi indique toute une procédure sur le détail de laquelle il est inutile d'insister: on compte d'abord les bulletins , puis on les met dans des sacs de 100, on constitue des bureaux de scrutateurs, s'il y a plus de 200 électeurs.

Source : BIU Cujas

Ces bureaux sont composés d'individus désignés par le bureau de vote mais les partis peuvent désigner leurs scrutateurs; par conséquent chaque parti est représenté dans le dépouillement du scrutin.

Les scrutateurs se répartissent par tables de quatre: l'un ouvre les enveloppes, sort les bulletins, l'autre annonce, et les deux autres écrivent les résultats. D'après la loi, les tables de scrutateurs doivent être réparties de telle sorte que le public puisse circuler autour.etc..Tout ce mécanisme n'a qu'un intérêt pratique.

Le vote est facultatif

4ème caractéristique du scrutin - Le vote est facultatif, cela signifie que le titulaire du droit de vote peut à son gré exercer son droit ou ne pas l'exercer. L'électeur peut voter, il peut aussi ne pas voter. L'idée d'obliger l'électeur à exercer son droit a été porté e à plusieurs reprises devant l'assemblée nationale, et le 21 Mars 1874, Batbie disait qu'en effet l'idéal est d'obliger l'électeur à voter, mais il ajoute : "nous avons été arrêtés par les difficultés pratiques".

Voici les questions classiques : Est-il légitime en droit? - Est-il opportun en politique? - Est-il possible en fait, de rendre le vote obligatoire?

Est-il légitime en droit de rendre le vote obligatoire?

Est-il légitime en droit de rendre le vote obligatoire? C'est sur ce point que se déroule classiquement une controverse interminable et sans aucune espèce d'intérêt, qui est celle-ci: le vote est-il un droit ou une fonction?

On conclut à la fois que le vote est un droit et une fonction. C'est un droit de faire le service militaire, puisqu'on peut en être privé en vertu d'une condamnation; c'est aussi une obligation dans certaines circonstances d'être tuteur, etc..

Il y a dans l'ordre social des quantités de droits, dont l'exercice est obligatoire.

Par conséquent, si c'est opportun et si c'est possible, nous pouvons rendre le vote obligatoire.

Est-il opportun de rendre le vote obligatoire

Un des fléaux de notre régime électoral, c'est l'abstention. Dans l'ensemble de la France nous avons 30 % d'abstentions en moyenne; il y a des départements où il y a de 40 à 44 % d'abstentions. Dans ces conditions, les consultations électorales ne signifient pas grand chose, il s'agit de dégager une majorité, or, si un candidat arrive strictement avec la majorité des votants, il se trouve ne représenter que le 1/3 ou le 1/4 des habitants de sa circonscription, et nous arrivons ainsi avec un résultat faussé.

On dit que cette masse d'abstentions constitue un danger permanent, parce qu'elle bouleverse toutes

Source : BIU Cujas

les prévisions. Mais surtout voici comment la question se pose: Est-ce que les électeurs qui ne votent pas sont des électeurs intéressants? Il y a quelque chose, qui est assez remarquable, c'est que chaque fois qu'il s'agit de rendre le vote obligatoire, les extrêmistes sont contre l'obligation du vote, parce que les extrémistes font le plein de leurs voix, les gens qui sont mûs par une véritable passion , que ce soit une passion noble ou une passion de haine, votent, et ceux qui ne votent pas sont la masse moyenne du pays; par conséquent, on dit en général que si l'on veut des élections raisonnables, il faut forcer les gens à aller voter.

A l'inverse, en ce qui concerne le vote par correspondance, les extrêmistes le repoussent, parce que ceux qui voteront par correspondance sont ceux qui appartiennent à une certaine classe et qui émettront des votes contraires aux idées extrêmistes. Le centre et la droite sont pour l'obligation, l'extrême gauche contre l'obligation. En ce qui concerne le vote par correspondance, l'extrême gauche est contre, les autres partis sont indifférents.

Est-il possible de rendre le vote obligatoire ?

Est-il possible de rendre le vote obligatoire? Sur ce point, nous avons l'expérience belge, qui est déterminante; en Belgique, les abstentions représentent simplement les gens qui se sont trouvés dans l'impossibilité absolue de voter. Les abstentions sont de 4 à 5 % du nombre des électeurs inscrits, alors qu'en France, elles sont de 30 %.

Il existait en Belgique, jusqu'en 1893, un vote censitaire, et pour être électeur, il fallait payer 40 florins; ces électeurs étaient extrêmement exigeants et il fallait que les candidats aillent les chercher chez eux en voiture, les mènent au chef lieu et là, non seulement il fallait les faire dîner, mais leur payer le spectacle; c'étaient des mesures tout à fait extraordinaires. Or, en 1893, la Chambre belge établit le suffrage universel, corrigé par le suffrage plural les membres des assemblées, qui faisaient la loi, se rendirent compte qu'ils ne pouvaient pas continuer à payer pour tous les électeurs, qui allaient voter, et ils décidèrent de rendre le vote obligatoire.

Il y avait une sanction de l'obligation du vote Or, à ce sujet se pose une question: est-ce que l'administration peut contraindre par la force un citoyen à voter ?

Dans certains Etats de l'Amérique du Nord, il y l'interdiction de porter sur soi des parasites et les Américains ne se sont pas embarrassés de questions de droit, ils amènent l'individu de force à l'étuve et le nettoient. Mais l'administration ne peut pas forcer

Source : BIU Cujas

de la même manière à accomplir certaines formalités.

On ne force pas matériellement à faire un acte, et il est évident que l'on ne voit pas un agent de police allant chercher un électeur et le menant de force au bureau de vote.

Quelle est la sanction donnée en Belgique? Pour une première abstention injustifiée, réprimande du juge de paix. On dit : " ce n'est pas grand chose". C'est certain; mais tout de même on est obligé d'aller à la justice de paix s'entendre réprimander, c'est une sanction morale, assez désagréable.

2ème abstention injustifiée, une amende. En Belgique, c'est une amende légère; en France, on a proposé avec raison que cette amende reste légère pour la masse des citoyens, mais qu'elle soit, pour ceux qui sont imposés à l'impôt sur le revenu, proportionnelle à cet impôt.

3ème abstention injustifiée, privation du droit de vote.

C'est assez comique au premier abord, mais il faut réfléchir à la question. Il y a une quarantaine d'années vivait un critique littéraire, qui passait pour incarner le bon sens, et qui s'appelait Francisque Sarcey, Ce dernier, devant cette idée bizarre de priver du droit de vote les électeurs qui ne votaient pas tenait le raisonnement suivant :"je ne fume pas, vous m'offrez un cigare, je refuse;une deuxième fois,puis une 3ème fois,vous m'offrez un cigare,et chaque fois je refuse;à la fin,vous me dites:"pour vous punir vous n'aurez pas de cigare.."

L'argumentation est amusante, mais il faut se rendre compte que la comparaison n'est pas pertinente et voici pourquoi. On est électeur, et il ne vous plaît pas de voter; on jouit de sa liberté de citoyen en agissant ainsi. Mais être rayé de la liste électorale c'est plus grave; il y a une diminution de l'individu qui apparaîtra dans une quantité de circonstances de la vie; on ne peut pas être témoin à une déclaration de naissance, de mariage ou de décès, etc..

En outre, il y a une autre considération qui se rapporte à la purge nécessaire des listes électorales. On sait qu'il y a des gens qui restent indéfiniment sur la liste électorale, dont on n'a pas de nouvelles et qui ne votent jamais. Avec le vote obligatoire, si après 3 élections, un électeur n'avait pas voté, on le rayerait d'office de la liste et ainsi la liste serait purgée des indésirables qui favorisent la fraude et faussent les élections.

Il y a beaucoup d'adversaires du droit de vote obligatoire. (Voir à ce sujet le rapport fait par M. Joseph Barthélemy à la Chambre des Députés, le 7 Juillet 1922).

Source : BIU Cujas

Le vote est donc facultatif, et sur cette question, il peut y avoir des controverses.

Le vote est facilité.

4° caractéristique du scrutin: le vote est facilité

Le vote est facilité et tout le monde est d'accord pour cette facilitation à l'électeur du droit de vote. Toutefois, il n'y a pas unanimité complète sur ce principe, et un écrivain anglais Sydney Law disait : "Il faut rendre le vote difficile, parce qu'on n'attache pas de prix à ce qui est facile".

Le vote étant facile, les électeurs, en effet, n'y attachent peut-être pas une grande importance, mais d'une façon générale, on dit que le vote doit être facilité.

Quant au lieu où l'électeur doit exercer son droit

Il est facilité quant au lieu où l'électeur doit exercer son droit de vote. La tendance actuelle est de rapprocher l'urne des électeurs afin de faciliter le vote, et il y a un bureau de vote au moins dans chaque commune. Lorsque les communes sont importantes, le Préfet divise la commune en groupes d'électeurs, qui doivent voter à un endroit déterminé. Ces groupes d'électeurs portent le nom de "section de vote". Par exemple, à Paris, on désigne des groupes de maisons, définis par un périmètre de rues, et les électeurs domiciliés dans ce périmètre doivent voter dans telle école de tel quartier.

A ce sujet du lieu de vote dans la commune, on oppose que dans la commune il est extrêmement difficile d'obtenir une organisation suffisante. Pendant le Second Empire, l'urne (pratiquement une boîte) n'existait pas; dans certaines communes même, on votait dans une soupière, et les bulletins étaient toute la journée à la disposition du maire. De plus, le bureau est souvent insuffisant, on ne trouvait pas, surtout autrefois, facilement à constituer le bureau, et il n'est pas toujours facile de trouver des gens , qui veulent rester là toute la journée.

Enfin, le vote à la commune, surtout dans les communes rurales, favorise la pression et la fraude. Le maire connaît les citoyens et exerce sur eux une pression incontestable. Dans quantité de communes rurales, l'électeur ne fait pas usage du dispositif d'isolement, parce que le maire lui dirait :"Tu te caches, c'est donc que tu te méfies de moi". Le vote serait alors de la façon suivante; l'électeur prend un bulletin sous les yeux du bureau, le met dans l'enveloppe et dans l'urne sous les yeux du bureau. Il y a là une question assez grave pour la sincérité du vote.

Il y a par contre des régions de la France (le Centre par exemple) où la fraude n'existe pas; mais il y en a d'autres par exemple où les choses se pas-

Source : BIU Cujas

sent à peu près loyalement, mais le maire met tout de même 2 ou 3 bulletins dans l'urne, et s'il y a beaucoup de circonscriptions, où les choses se passent de cette façon, on arrive à la fin à un résultat faussé et la fraude est à peu près impossible à prouver, précisément parce qu'elle est disséminée.

L'élection à la commune date du Second Empire; c'est l'oeuvre du décret organique du 2 Février 1852, parce que les maires étant nommés par le préfet étaient ses agents, et si le maire fraudait, il le faisait pour le préfet, par conséquent pour l'empereur. Donc le régime trouvait cela excellent.

Sous la Révolution, en vertu de la loi du 22 Décembre 1789, le vote avait lieu au chef-lieu de canton; il fallait que tout électeur se rendit en personne au chef lieu de canton, où se formait l'assemblée primaire du canton; en vertu de la loi du 5 Février 1817, les électeurs se réunissaient au chef lieu du département, mais il faut se souvenir qu'en 1817, sous la Restauration, il y avait 75.000 électeurs pour l'ensemble du pays et que ces électeurs ne se réunssaient qu'une fois tous les 5 ans. La loi du double vote amène les électeurs à l'arrondissement. Sous la Monarchie de Juillet, c'est encore au chef-lieu de l'arrondissement. En vertu de l'art. 30 alinéa 2 de la Constitution de 1848, le vote a lieu au chef lieu de canton, sous la présidence du juge de paix.

Depuis le décret du 2 Février 1852, le vote a lieu à la commune, sauf une interruption avec le décret du 29 Janvier 1871, L'Assemblée nationale a été élue par des électeurs qui se sont réunis à chaque chef-lieu de canton. On a dit que ce vote au chef-lieu de canton entraînait de graves inconvénients. Le plus important est celui-ci: on dérange les électeurs et on vide tout le village de tous les hommes pendant toute la journée, on risque ainsi les déprédations. Mais en dépit de tous ces inconvénients, le vote restera à la commune.

Les jours et heures du scrutin

La loi fixe les jours et heures auxquels l'électeur doit voter : l'élection doit toujours avoir lieu un dimanche et ne durer qu'un seul jour. Le dimanche tout le monde peut voter et en ne faisant durer le vote qu'une journée, la fraude est moins facile. Sous le Second Empire, les élections duraient 2 jours et ce qui était important, ce n'étaient pas les 2 jours, mais la nuit.

Pour les élections à la Chambre des Députés, le bureau est ouvert de 8 heures du matin à 6 heures du soir -(art. 25 du décret réglementaire du 2 Février 1852). Pour les élections au conseil général, de 7 heu-

Source : BIU Cujas

res du matin à 6 heures du soir.

Pour les élections, au conseil municipal, l'heure d'ouverture est fixée par l'arrêté de convocation des électeurs, mais la clôture est faite nécessairement à 6 heures du soir. Pratiquement, toutes les élections durent de 8 heures du matin à 6 heures du soir.

Il faut remarquer que 10 heures de scrutin pour les élections sont peut-être nécessaires dans les grandes villes, mais c'est tout à fait ridicule dans certaines communes où il y a 50 électeurs. M.Catalogne, sénateur des Basses-Pyrénées avait déposé une proposition de loi tendant à réduire la durée du scrutin dans les petites communes.

On rencontrera dans la suite les règles spéciales à l'élection des sénateurs.

5° caractéristique du scrutin : Le vote est en personne.

Le vote en personne

Le vote est en personne, c'est-à-dire que le titulaire du droit de vote doit se transporter lui-même au lieu du scrutin et c'est lui-même , en vertu des dernières dispositions de la loi, qui doit mettre l'enveloppe dans l'urne, Il n'y a donc pas d'autre moyen de voter que de se transporter soi-même et de mettre soi-meme son bulletin dans l'urne; donc il n'y a pas de vote par mandataire.

En ce qui concerne les infirmes et principalement les aveugles, qui ne peuvent pas contrôler ce qu'on leur fait faire, il y a une certaine application du vote par mandataire, mais à condition que le mandant soit présent.

Pas de vote par correspondance: Cela résulte notamment de l'article 4 de la loi du 29 Juillet 1913: "A son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité, suivant les règles et usages établis, ou après avoir fait la preuve de son droit de vote par la production de la décision ou de l'arrêté du tribunal, en vertu de l'article 23 de la loi municipale, prend lui-même une enveloppe...etc.."

Cette disposition prive du droit de vote deux catégories de citoyens :

1°- les empêchés, c'est-à-dire ceux qui se trouvent présents dans la commune, mais empêchés de se rendre au scrutin. Il y a là une question grave . Lorsque les partis sont à quelques voix de majorité, on va chercher les malades en voiture, et bientôt on ira les chercher en civière.

2° - Les absents. Ici nous avons toute une catégorie d'absents, tous ceux que leur profession oblige à

Source : BIU Cujas

s'abstenter : les voyageurs de commerce, tous ceux qui sont à la recherche du travail ,les employés de la marine marchande, les employés de chemins de fer, les marchands forains.

En ce qui concerne les forains, (voir le rapport de M. Joseph Barthélemy à la Chambre des Députés du 18 Mars 1924). Il y a là une question intéressante, car il s'agit d'une quantité d'individus intéressants privés du droit de vote.

Le vote par correspondance

Seules des questions pratiques se sont jusqu'à maintenant opposées au vote par correspondance. Or, à une époque où l'on fait circuler par la poste des fortunes par lettres recommandées ou chargées, il paraît évidemment impossible que l'on ne trouve pas un moyen de faire arriver au jour du scrutin les bulletins envoyés par les électeurs absents . On imagine très bien une enveloppe dans laquelle serait, en premier lieu la carte électorale et en second lieu, une enveloppe officielle, contenant le bulletin de l'électeur. Il y a là une réforme facile à faire, mais le problème est obscurci par les considérations électorales de partis.

Le vote est égal

6° caractéristique du scrutin: le vote est égal. Le vote est égal. Chaque individu pourvu du droit de suffrage a un vote et un seul vote.

A cette règle s'opposent diverses conceptions, notamment le vote plural. Le vote plural a été expérimenté en Belgique, de 1893 à 1919. Lorsqu'en 1893 la Belgique est passée du vote censitaire (électeurs à 40 florins) au suffrage universel, après une campagne menée sur cette devise "un homme, une voix", les Chambres belges ont été un peu impressionnées par le fait de passer brusquement du vote censitaire,(suffrage restreint) au suffrage universel et afin de ménager la transition , les Chambres sont passées du suffrage censitaire au suffrage universel inégal ou suffrage plural, suivant le système extrêmement ingénieux que voici :

Le vote plural en Belgique

1°- La voix de l'homme - Chaque homme a une voix, par conséquent, universalité du suffrage. Toutefois, certains électeurs, dans des situations particulières auront des voix complémentaires ou supplémentaires.

2°- La voix du chef de famille - Suffrage du père de famille, Un homme marié ou veuf ayant retenu des enfants (termes de la loi belge) a une voix supplémentaire. Par conséquent, les enfants, tant qu'ils sont mineurs, donnent une voix supplémentaire à leur père, mais lorsqu'ils arrivent à la majorité, le père perd sa voix supplémentaire.

3° - La voix du propriétaire : une voix supplémen-

Source : BIU Cujas

taire est accordée à tout petit propriétaire ou à tout homme possédant un livret de caisse d'épargne d'une certaine somme (2.000 frs par exemple).

Or, en Belgique, la petite propriété est très répandue; notamment les ouvriers mineurs et les ouvriers verriers sont propriétaires de leur petite maison et d'un petit jardin, où ils cultivent quelques plantes de tabac (la culture du tabac est libre en Belgique).

4° - Voix de l'intellectuel : Tout électeur, qui a obtenu certains diplômes, comme la licence en droit par exemple, a 2 voix supplémentaires.

En résumé: 1 voix de l'homme,
1 voix du propriétaire,
1 voix du père de famille,
2 voix de l'intellectuel,

au total 5 suffrages. Mais il était entendu que chaque électeur ne pouvait en cumuler que 3.

Remarquons qu'il n'y avait pas de bulletins valant deux ou trois voix; tous les bulletins étaient fondus, de sorte qu'on ne pouvait pas savoir si un candidat avait été élu par des électeurs à 1, 2 ou 3 voix. En effet, le jour de l'élection, les électeurs, après présentation de leur carte électorale, recevaient selon les cas, 1, 2 ou 3 bulletins, qu'ils mettaient dans l'urne.

Ce système se heurtait à un sentiment d'égalité, qui est un des sentiments les plus forts dans tous les pays; on dit, l'universalité du suffrage et l'égalité du suffrage sont des choses qui s'affirment par elles-mêmes. Janson, qui était le père de l'actuel homme d'Etat belge disait : "le suffrage universel, égal est comme Dieu, il s'affirme, lui seul peut dire : "sum quid sum. Je suis parce que je suis".

C'est sur cette campagne que l'on supprima le suffrage plural.

Il y avait de l'autre côté de l'horizon politique une autre constatation, c'est qu'en réalité, ce suffrage inégal ne donnait pas les résultats qu'on en attendait, et la preuve c'est que les représentants socialistes Vandervelde, Anseele ont été élus par des électeurs à 3 voix. En effet, dans les bassins miniers et dans les régions verrières, grâce à une législation intéressante sur la petite propriété, les habitations à bon marché et le loyer acquéreur, chaque ouvrier était propriétaire de sa maison et de son jardin, et comme la plupart étaient pères de famille, ils avaient trois voix; les conservateurs ne profitaient donc pas de l'avantage de ce vote plural.

C'est ainsi qu'au lendemain de la guerre en 1919,

Source : BIU Cujas

on est arrivé au suffrage universel égal et qu'au fond les résultats n'ont pas été sensiblement différents de ce qu'ils étaient avec le vote plural. (Voir le livre de M. Joseph Barthélemy sur l'expérience du suffrage en Belgique).

Le double suffrage de M. Bernard Lavergne

Cette idée du suffrage inégal a été reprise tout récemment par un professeur de la Faculté de Droit de Lille, M. Lavergne qui a publié deux gros volumes sur le double suffrage ou la véritable démocratie. Il imagine que chaque homme voterait comme homme et ensuite comme appartenant à une élite.

M. Joseph Barthélemy se déclare tout à fait opposé à ce système de faveur, donnée à l'élite dans le nombre de suffrages.

Qu'est-ce que l'élite? M. Lavergne disait à un Congrès de philosophie à Prague au mois de Septembre 1934 qu'il faudrait au moins que les électeurs sachent lire et écrire. En présence de certains résultats on se demande ce que vaudrait cette prétendue supériorité. On n'a pas trouvé la mesure pour apprécier l'aptitude à la sagesse politique et certains paysans d'il y a un demi-siècle qui ne savaient ni lire, ni écrire, avaient quelquefois plus de sagesse que certains jeunes gens instruits.

Le suffrage universel force conservatrice

A l'heure où nous sommes, il y a une force conservatrice, c'est le suffrage universel égal et, si on est conservateur, il faut être pour l'universalité et l'égalité du suffrage, car il est impossible de tenir longtemps la France comme sont tenues en ce moment la Russie, l'Allemagne et l'Italie.

Lorsqu'on arrive à discuter le droit au vote, si l'on sort de l'idée simple que chaque individu peut participer à la gestion des affaires publiques, on arrive au système de Moscou, seul l'ouvrier et le paysan pourront voter.

Au nom de quel droit imposerait-on en France des conceptions bourgeoises, puisqu'ailleurs on impose des conceptions ouvrières?

Ce sont là des problèmes extrêmement graves.

Le vote familial

Il y a enfin une autre idée, qui est particulièrement sympathique, c'est l'idée du vote familial. Comment admettre sur le même pied dans la direction des affaires publiques d'une part, l'homme sans responsabilité, qui n'a pas fondé de famille, et d'autre part, l'homme qui a assumé la responsabilité et les charges d'une famille.

On va donc faire voter tout le monde, c'est-à-dire établir le suffrage universel intégral, mais, comme le petit enfant ne peut pas voter, il aura tout de même un bulletin de vote, mais c'est son père qui le portera.

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

C'est une façon d'encourager la famille. Mais il y en a d'autres, notamment à l'égard des propriétaires, que l'on pourrait obliger à accepter dans leur immeuble les familles nombreuses.

L'idée du vote familial est très sympathique à M. Joseph Barthélemy, mais il n'y adhère pas intellectuellement.

M. Roulleaux Dugage, qui a cédé son siège à son frère, M. Lefèvre-Dibon et l'Alliance française pour l'accroissement de la population se sont faits les champions de ce vote familial, et de temps en temps on y revient à la Chambre. Cette réforme parait intéressante, mais donnerait-elle des résultats? Le père de famille est évidemment intéressant, il faut l'aider, l'encourager, mais il n'est pas démontré que parce qu'on a 11 enfants, on vaille 11 fois plus que celui qui n'en a qu'un.

Si l'on entre dans cet ordre d'idées, on voit où l'on va, c'est au suffrage censitaire, on ne vote que si l'on paie une certaine somme de contributions.

Le projet Roulleaux Dugage a été développé le 3 Avril 1919 à la Chambre.

7° caractéristique du scrutin : le scrutin est actuellement uninominal pour la Chambre des Députés.

Le scrutin doit-il être uninominal ou plurinominal

Scrutin uninominal et scrutin de liste

Pour la Chambre des députés, c'est le scrutin uninominal. Pour les conseillers d'arrondissement, également, sauf pour les cas où un canton nommerait plusieurs conseillers d'arrondissement, .

Le scrutin est plurinominal ou de liste :

1°- pour les sénateurs, lorsqu'il y a plus d'un sénateur à nommer dans le département. Mais chacun des 3 départements d'Algérie n'élit qu'un sénateur. La Guadeloupe, la Réunion, l'Inde Française, la Martinique et le territoire de Belfort n'élisent qu'un sénateur.

Par conséquent, dans ce cas, le scrutin est uninominal, puisqu'il n'y a qu'un candidat à élire.

2° - Pour les conseillers municipaux, s'il y a 12 conseillers municipaux à élire, chaque électeur de la commune met dans l'urne un bulletin portant 12 noms.

La notion de circonscription

Nous arrivons à la notion de la circonscription.

Logiquement, du moment que les députés, sont, comme on le verra dans la suite, censés les représentants de la France entière, la France devrait former un collège électoral unique et chaque électeur devrait

Source : BIU Cujas

voter pour les 615 députés , comme cela, les députés représenteraient la France entière.

On peut penser que le système est absurde; mais il fonctionne à l'heure actuelle en Italie, en Allemagne, Il y a une liste officielle, par exemple de 400 députés; la liste est publiée et on demande à chaque électeur : "approuvez-vous cette liste"; les électeurs répondent par oui ou par non. Dans ces conditions on voit le résultat: il y a une Chambre des députés, à Rome et un Reichstag en Allemagne, composés uniquement de représentants du parti dominant: le parti fasciste en Italie et le parti nazi en Allemagne.

De sorte qu'il y a eu récemment au Reichstag une séance mémorable, qui a duré 3 minutes. La séance était présidée par M. Goering, qui a fait voter les réformes fondamentales dans l'organisation du Reich. Par exemple: suppression de la représentation des pays et ensuite le fait que l'on a donné à M. Hitler le pouvoir constituant, (il avait déjà depuis longtemps le pouvoir législatif). Le président Goering a à peine lu le texte que les députés, tous en uniforme sauf quelques-uns admis à venir en civil, ont levé le bras et la séance a été levée.

En France, on a considéré qu'il n'était pas possible d'agir de la sorte, et si on ne fait pas élire la Chambre des Députés par l'ensemble du pays, il faut diviser cet ensemble du pays en fractions, dont chacune élira un certain nombre de députés.

Si l'on divise le pays en fractions, dont chacune élit plusieurs députés, on a le scrutin plurinominal ou scrutin de liste; si on divise le pays en fractions plus petites, dont chacune élira un seul député, on aura le scrutin uninominal.

En France, le scrutin de liste s'est fait par département, qui élit 3, 4 ou 5 députés et le scrutin uninominal se fait par arrondissement, qui élit chacun un député. De telle sorte qu'on peut dire scrutin de liste ou scrutin départemental, et scrutin uninominal ou scrutin d'arrondissement.

Il y a des règles spéciales pour Paris.

La loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés

Faut-il diviser le pays en fractions, dont chacune élit plusieurs députés, ou faut-il, au contraire le diviser en arrondissements dont chacun élit un seul député? C'est un problème politique délicat qui a abouti à des hésitations nombreuses du législateur.

1875: scrutin uninominal

La loi organique sur l'élection des députés du 30 Novembre 1875, établit le scrutin uninominal: chaque arrondissement élira un député. La seconde commission des Trente, appuyée par Gambetta, réclamait le scrutin de liste, mais le gouvernement représenté par Dufaure

Source : BIU Cujas

et Buffet, combattit le scrutin de liste et les conservateurs de l'Assemblée Nationale, sous l'influence de leurs chefs conservateurs ont établi le scrutin uninominal.

Voilà un fait historique important, parce que dans la suite on a représenté que le scrutin uninominal ou scrutin d'arrondissement est une des colonnes de la République et que pour être véritablement républicain, il fallait être partisan du scrutin d'arrondissement. Or, en 1875, ce sont les conservateurs qui demandèrent le scrutin uninominal.

On peut rappeler également que Louis Napoléon Bonaparte dans sa proclamation du 2 Décembre 1851 faisait du scrutin d'arrondissement une des Cinq bases du régime impérial.

Au lendemain de l'assassinat du duc de Berry, la loi du double vote a été une loi de réaction, qui établissait également le scrutin uninominal.

L'établissement du scrutin de liste en 1885.

La loi du 16 Juin 1885 établit le scrutin de liste. Gambetta attachait une très grande importance à ce scrutin; pour le défendre ainsi que son projet de révision de la Constitution, il descendit du fauteuil présidentiel à la tribune.

Ce n'est qu'après sa mort que fut établi le scrutin de liste par la loi du 16 Juin 1885. Les élections qui eurent lieu au mois d'Octobre 1885 donnèrent aux républicains une très chaude alerte, parce que les républicains allèrent à la bataille divisés entre radicaux et opportunistes; au contraire, les conservateurs avaient fait ce qu'on appelait l'union conservatrice et les bonapartistes, qui étaient alors en nombre considérable, et qui étaient des partisans ouverts de la dynastie, marchaient avec les royalistes, qui étaient orléanistes, puisque le Comte de Chambord était mort.

Au premier tour de scrutin, les conservateurs eurent 176 sièges contre 117. Au second tour, les républicains s'unirent et eurent une petite majorité, dont ils profitèrent pour faire invalider un certain nombre de membres conservateurs, de cette façon ils s'assurèrent une majorité à la Chambre sans trop de difficulté. Ces royalistes et bonapartistes d'ailleurs n'avaient rien de commun avec les membres de la droite d'aujourd'hui.

Le rétablissement du scrutin uninominal en 1889

La loi du 13 Février 1889 retourne au scrutin uninominal, tel qu'il a été établi par la constitution de 1875.

Les causes de ce retour sont :

1°- L'alerte très chaude de 1885, les républicains s'étant vus menacés par le scrutin de liste, dont ils ne veulent plus.

2°- La menace boulangiste.

Cette menace boulangiste a amené dans notre lé-

Source : BIU Cujas

gislation électorale deux réformes : a) le retour au scrutin uninominal,

b) l'interdiction des candidatures multiples.

Le boulangisme

Il y avait à ce moment là une crise morale de la république, on sentait venir le panamisme, et on était dégoûté du régime; alors le peuple a un excès de ferveur vers n'importe quoi et vers n'importe qui. Ce n'importe qui est représenté par le général Boulanger. Le général Boulanger était un général politicien radical. Il faisait partie des premiers ministères radicaux et il affirma ses sentiments républicains en rayant des cadres de l'armée le duc d'Aumale, fils de Louis Philippe, qui était général de division.

A cette occasion, le duc d'Aumale sortit une lettre, que lui avait adressée le général Boulanger autrefois et dans laquelle il lui exprimait son attachement profond, sa gratitude indéfectible, et dans laquelle le Général concluait : "Béni soit le jour où je pourrai vous donner le témoignage de ma gratitude". Ce témoignage fut la radiation des cadres de l'armée.

Le général Boulanger était entouré d'une popularité qui,à distance , s'explique très difficilement. Les motifs de cette popularité sont les suivants:

1°- sa barbe blonde, qui, à l'époque représentait un des éléments de la beauté masculine. Il autorisa d'ailleurs les soldats à porter la barbe. 2° son cheval noir, sur lequel il caracolait pendant les revues; c'était d'ailleurs un beau cavalier. 3° - Il avait ordonné que dans les casernes on dégagerait une chambrée et que de cette chambrée, on ferait un réfectoire; si bien que les soldats étaient à l'étroit dans les chambrées restantes, mais le réfectoire était évidemment une transformation assez agréable. 4°- Il avait ordonné de peindre les guérites des factionnaires aux trois couleurs de la République. Donc, un ensemble de réformes, qui avaient concentré sur lui une popularité passagère, et superficielle

S'il avait été un autre homme, il aurait fait courir un grand danger à la République, mais heureusement pour cette dernière, il était sentimental, comme un sous lieutenant et très épris d'une dame poitrinaire, il se suicida sur la tombe de cette dame, et déçut tous ses partisans.

Le général Boulanger voulait se présenter dans l'ensemble du pays, s'il s'était présenté avec des listes, il y aurait eu un grand mouvement boulangiste, et la République aurait été balayée. Lorsqu'on eut rétabli le scrutin d'arrondissement, il décida de poser sa candidature dans toutes les circonscriptions .Le péril dans les deux cas était considérable; car si dans tous

Source : BIU Cujas

les départements il avait été élu au scrutin de liste il y avait une majorité boulangiste à la Chambre; d'autre part, s'il avait été élu dans les départements au scrutin uninominal par 5 ou 6 millions de suffrages, il était également le maître de la République.

On imagina alors : 1°- la suppression du scrutin de liste, qui empêchait la première combinaison. 2° - L'interdiction des candidatures multiples, qui empêchait la deuxième combinaison.

Mais tout cela n'aurait pas compté, si Boulanger n'avait pas été un faible.

D'autre part, il y avait comme ministre de l'intérieur, un ancien professeur à la Faculté de droit de Toulouse, M. Constans, qui était un homme très habile. Il aurait pu faire arrêter le général Boulanger, mais il ne le fit pas, il se contenta de lui faire dire pendant trois jours : "on va vous arrêter". Le général eut peur et il partit. A ce moment le boulangisme était fini.

C'est à ce moment qu'Arthur Meyer publia dans le journal "Le Gaulois" le fameux article :"Bonsoir, Messieurs...".

Le scrutin de liste avec représentation proportionnelle 12 Juillet 1919)

La loi du 12 Juillet 1919 établit le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Les motifs qui amènent cette réforme sont :

1°- le dégoût du scrutin uninominal. Sur ce point il y avait une quasi unanimité; c'étaient les parlementaires eux-mêmes, qui étaient excédés des inconvénients de ce système, quifait du député le mandataire et même le commissionnaire de son mandant. Nous avons là dessus des pages où l'on disait notamment que le député n'assiste pas aux commissions, mais les fait. En effet, il ne s'agit pas seulement d'aller dans les ministères pour faire des démarches, il faut aller dans les magasins, car les électeurs demandent les choses les plus extraordinaires.

Le scrutin uninominal devient dans ces conditions une charge écrasante, et encore, à cette époque, il n'était pas ce qu'il est devenu aujourd'hui. M. Barthou disait qu'au début de sa carrière politique, il faisait une campagne électorale de 15 jours: il restait ensuite 2 ou 3 ans sans revenir dans sa circonscription; il avait 5 ou 6 lettres par jour; alors que ces dernières années l'électoralisme est devenu une charge épouvantable, c'est 50, 60, 100 lettres, quelquefois par jour que reçoit le député, il doit ensuite faire des démarches, pour demander des faveurs, etc...

Evidemment, il y a là quelque chose qui dégoûte le député, du scrutin uninominal. Mais il faut remar-

Source : BIU Cujas

quer qu'avec le scrutin de liste les choses n'ont pas beaucoup changé, attendu que les électeurs s'étaient adaptés et comme ils considéraient toujours un député comme le leur, ils lui écrivaient; d'ailleurs, l'ensemble du département écrivait à tous les députés de ce département.

Il y avait, en outre, la nausée du ballottage. En effet, les élections ont lieu à la majorité. C'est une règle spéciale au droit français qui n'existe pas, par exemple, en Angleterre: Pour être élu au premier tour de scrutin, il faut , en France, avoir plus de la moitié des votes exprimés; s'il y a 10 électeurs, il faut avoir 6 voix; au contraire, en Angleterre, s'il y a 10 électeurs, et qu'un candidat ait 4 voix alors que plusieurs autres n'en ont que 3, c'est celui qui a 4 voix qui est élu. Au second tour de scrutin la majorité relative suffit .

Voici, en fait, ce qui se passe: pour le premier tour , on a fait une campagne électorale extrêmement fatigante. Par exemple, dans un arrondissement de 100 ou 120 communes, il faut que dans les 60 jours, on ait fait 100 ou 120 réunions, En effet, si on va dans une commune, cela ne donnera peut-être pas une voix de plus, mais si on n'y fait pas de réunion, on n'aura pas de voix. Il faut faire ces réunions le soir, puisque dans la journée tout le monde est occupé. Ces communes sont éloignées les unes des autres, et quelquefois on arrive devant une salle vide, les électeurs sont derrière la porte ou derrière les vitres. Tout cela est extrêmement fatigant. Or, si on n'a pas la majorité absolue au premier tour, il faut encore recommencer. Mais ce qui est plus grave ce sont les tractations, les marchés du ballottage. Le degré le plus bas de ces tractations porte sur l'argent, l'individu qui, ayant eu 2 ou 300 voix, va trouver le candidat le plus favorisé, à qui il manque 50 voix pour être élu au premier tour, et qui lui propose de lui céder ses voix moyennant une certaine somme. Le degré moyen c'est la promesse d'un bureau de tabac, d'une fonction, d'un emploi, et le degré le plus élevé ce sont les tractations politiques; les socialistes voteront pour les radicaux, à condition que ces derniers donnent des gages et votent toujours avec les socialistes.

Prime à la majorité absolue

C'est dans ces conditions qu'a été votée la loi du 12 Juillet 1919 dont l'objet, pour ainsi dire principal, était d'éviter le ballottage. Si, un parti avait obtenu ce qu'on appelle la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages, il emportait tous les sièges et les autres n'avaient rien . Si un parti avait 6 voix sur 10 au premier tour et que 4 autres

Source : BIU Cujas

n'aient que 4 voix sur 10, le premier emportait tous les sièges et les autres partis n'avaient rien. D'autre part, chaque candidat qui obtenait la majorité absolue, , si tous les sièges n'étaient pas distribués par la majorité absolue, ils étaient distribués par la représentation proportionnelle: "Si un parti avait obtenu les 4/10èmes des suffrages, il tenait 4/10èmes des sièges", et ainsi on distribuait les sièges proportionnellement au nombre de voix obtenues. C'était un système mixte de représentation à la majorité absolue et de représentation proportionnelle. Si après distribution par quotients il restait des sièges non pourvus, ils étaient attribués à la liste qui avait obtenu la plus forte moyenne de suffrages. Ce système a fonctionné deux fois et a été supprimé le 21 Juillet 1927.

Distribution au quotient

Prime à la plus forte moyenne

En résumé :

1°- 1875 - scrutin uninominal,
2°- 1885 - scrutin de liste
3°- 1889 - scrutin uninominal,
4°- 1919 - scrutin de liste, avec représentation proportionnelle.
5°- 1927 - scrutin uninominal.

La loi électorale de 1927

Dans ce dernier scrutin, chaque circonscription ne va élire qu'un seul député.

En effet, la loi de 1919 avait amené des désillusions à peu près chez tous ceux qui l'avaient votée. Lorsqu'en 1919 une majorité de gauche avait voté cette loi, son plan était que grâce au jeu de la majorité relative, le parti socialiste et le parti radical seraient cristallisés au pouvoir et que rien ne pourrait les en chasser. Or, aux élections de 1919, grosse désillusion, c'est le Bloc National qui arrive, c'est-à-dire l'entente entre la droite et le centre et même avec certains radicaux.

Les partis de gauche se dégoûtent de la loi de 1919 et en 1924, les mêmes partis s'entendent et font le "cartel", qui remplace le bloc national. Alors la droite et le centre sont dégoûtés de la loi de 1919 et on constate une fois de plus que lorsqu'on a un système on en voit les défauts et par contre on ne voit que les qualités du système que l'on n'a pas.

Donc, en 1927, retour au scrutin uninominal, système que nous avons toujours et dont personne n'est satisfait. Un Anglais a dit : "Il y a deux problèmes, qui ont toujours marché l'échec de l'humanité , ce sont 1°- l'habillement des jambes dans le costume masculin, et 2° le problème du gouvernement des hommes".

Le scrutin uninominal se fait par arrondissements.

Avec le scrutin uninominal, la France est divisée en petites circonscriptions, élisant chacune un député.

Source : BIU Cujas

Cette circonscription c'est l'arrondissement administratif, tel que l'avait fait Bonaparte en l'an VIII, tel qu'il a été modifié par les décrets-lois de I926. Mais il y a des arrondissements énormes et d'autres tout petits, il y a des députés élus par 20.000 voix et d'autres qui sont élus par 4000 voix, les uns et les autres ne représentent cependant qu'une voix et une seule voix au Palais Bourbon.

Voici à ce sujet quelques chiffres:

Parmi les circonscriptions les moins étendues:

Briançon:	inscrits	757I,	habitants	25.370
Florac :	"	7826	"	2I.256
Paris 7°,Ière	"	7826	"	38.000
Gap,Ière circ.	"	845I	"	26.434
Castellane	"	8650	"	24.379

Parmi les circonscriptions les plus étendues:

Rodez :	inscrits	30.I9I,	habitants	93340
St-Amand :	"	30.363	"	89933
Lyon, 11° :	"	30.520	"	II0000
Corbeil 2ème:	"	49.659	"	I86065

Briançon avec 7000 électeurs a donc la même représentation que Rodez avec 30.000; Lyon avec II0.000 habitants a la même représentation que Florac avec 2I.256.

C'est une véritable absurdité; il en résulte qu'à Corbeil par exemple, un député peut être élu avec une grosse majorité 30.000 par exemple, et qu'un député de Briançon peut l'être avec 4000 voix; donc dans l'arithmétique politique 30.000 = 4000.

La représentation proportionnée. La péréquation des circonscriptions

Ainsi se pose la question de la "représentation proportionnée" ou de la "péréquation des circonscriptions". Il faudrait que les circonscriptions fussent à peu près égales. Mais c'est un travail extrêmement difficile à faire, parce que ce sont les intérêts électoraux qui dominent et on ne peut faire une péréquation des circonscriptions que si l'on fait table rase du reste et que l'on reprennetout à la base.

D'autant mieux que la loi de I927 pose un principe: lorsqu'un arrondissement à plus de I00.000 habitants, il peut être divisé en 2 circonscriptions, dont chacune élira un député; mais ensuite les élections se font d'après le tableau annexé dans la loi, et dans lequel nous voyons que Colombes-Courbevoie avec I60.000 habitants n'a qu'un député et Noisy- le Sec, qui a I74.000 habitants, n'a également qu'un député,parce que l'on a reculé devant ce découpage des circonscriptions pour des motifs politiques locaux. De plus, au moment où la révision des circonscriptions a été faite, il a été très difficile de travailler parce qu'on n'avait que des cartes très imparfaites

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

il y a eu des choses assez étranges. Par exemple, on s'est aperçu, une fois le travail fini, que la circonscription d'Istres était composée d'une partie homogène et d'une enclave prise sur une autre circonscription. Ceci s'était produit parce qu'un député, qui avait besoin de quelques voix supplémentaires pour avoir la majorité, avait demandé qu'on ajoutât un canton, qui devait lui donner le nombre de voix nécessaires.

En effet, pour cette révision, on faisait comparaître les députés de chaque département et on leur demandait comment faire pour découper le département; naturellement quand tous les députés étaient d'accord pour un certain découpage, il était difficile de s'y opposer.

C'est Napoléon, qui a créé l'arrondissement, qui remplaçait le district, et au 2 décembre I852 nous avons eu chaque arrondissement élisant un député, ce qui faussait complètement la représentation. Si l'on considère, en effet, qu'au second tour de scrutin, le député peut être élu avec un faible nombre de voix, on arrive à ce résultat que la Chambre ne représente jamais la majorité des électeurs. Voici un exemple:

A Briançon, M. Petsche est élu avec 4098 voix,

A Gap, M. Ernest Lafont est élu avec 4827 voix,

A Florac, M. Pomaret est élu avec 4438 voix, alors que dans la Loire-Inférieure, les députés sont élus par I8 ou 20.000 voix.

Voici donc le problème posé dans la réalité.

Que faut-il préférer du scrutin de liste ou du scrutin uninominal ?

Que faut-il préférer du scrutin de liste ou du scrutin d'arrondissement

Le scrutin de liste semble préférable, mais il a un gros inconvénient, c'est l'écrasement des minorités Avec la division de la France en circonscriptions, dont chacune élit un député, il y a tout de même des chances pour que des personnalités ou pour que les représentants de certaines opinions puissent trouver une circonscription où l'opinion correspondante à la leur ait la majorité. Mais si l'on fait de grandes circonscriptions, par exemple un département et que l'on fasse élire 10 députés, par ce département, c'est uniquement l'opinion qui a la majorité dans l'ensemble du département qui l'emportera, et les minorités sont écrasées

Il faut dire alors qu'il n'y a qu'à faire la représentation proportionnelle; c'est exact et l'idéal serait le scrutin de liste avec la représentation proportionnelle. Mais il y a un inconvénient à la représentation proportionnelle, et cet inconvénient a beaucoup contribué à l'abandon de la loi de I9I9, c'est que, dans la représentation proportionnelle, on compte

Source : BIU Cujas

les voix des partis et dans chaque parti c'est l'homme qui a obtenu le plus de voix qui est élu député. Il en résulte que si on a une quantité de députés partagés en deux: cartel de gauche et bloc national par exemple, les deux partis sont quelquefois séparés dans l'ensemble par 5, 6 ou 1000 voix et s'il y a 5 députés à élire, chaque parti aura 2 sièges ou 3 sièges. Il en résulte que les députés de chaque parti se disent: " Ce n'est pas l'adversaire qu'il faut combattre, ce que je dois faire, c'est arriver en tête de ma liste", et alors la campagne électorale se fait, non pas contre l'adversaire politique, mais contre les camarades de la liste. Chaque liste est un panier de crabes.

En Belgique, on a imaginé le vote bloqué; une liste est dressée par les comités des partis, on ne peut pas voter pour des hommes appartenant à deux listes différentes l'inconvénient c'est qu'il faut aller devant le comité du parti et c'est lui qui indique la liste sur laquelle le candidat doit s'inscrire.

En France, nous n'avons jamais osé aller jusqu'à ce blocage complet de la liste.

Le scrutin uninominal a son inconvénient: c'est l'intimité trop grande qui s'établit entre l'électeur et l'élu. Gambetta a dit: "c'est un miroir brisé, où la France a de la peine à reconnaître son image". De plus, le scrutin uninominal fait du député le mandataire, le commissionnaire des électeurs, et c'est pour cela qu'on s'est fatigué de ce système, quand on l'a expérimenté pendant quelque temps.

Le scrutin uninominal suppose la quête des voix et, pour certains caractères, cette quête est extrêmement désagréable; il faut aller voir les maires, les conseillers municipaux, les électeurs influents, et quelquefois aussi les électeurs non influents; c'est un rôle humiliant. Il faut que le candidat aille dans toutes les communes faire des réunions, quelquefois dans des granges, souvent devant un auditoire peu nombreux.

Avec le scrutin de liste, il n'est pas nécessaire d'aller dans les communes, il suffit de faire des réunions au chef-lieu ou dans les principaux arrondissements, on se réunit alors à la Halle ou dans quelque lieu important, et là devant une foule plus ou moins dense, on peut développer certains problèmes d'ordre économique ou de politique internationale.

Il faudrait trouver le moyen d'établir le scrutin uninominal dans les grandes circonscriptions; il faudrait que les électeurs aient à voter chacun pour un député, mais dans une grande circonscription qui en élirait plusieurs.....

Source : BIU Cujas

2° Caractéristique du scrutin.

Le vote a lieu à la majorité

Le vote a lieu à la majorité Il y a toujours lieu à élection

I° règle, il y a toujours lieu à élection; même s'il n'y a qu'un seul candidat. Il faut que les électeurs, dans ce cas, se transportent au lieu du vote et déposent des bulletins au nom de ce candidat sans concurrent.

En Angleterre, la règle est différente; il y a ce qu'on appelle "la nomination" les candidats font une déclaration de candidature, et si, dans un certain délai, il n'y a qu'un seul candidat, ce candidat est proclamé élu, sans qu'on dérange les électeurs.

Aux élections de I920, il y a eu ainsi en Angleterre 80 candidats, qui ont été proclamés députés sans qu'on ait dérangé les électeurs. C'est qu'en effet, en Angleterre, les candidatures doivent être sérieuses, alors qu'en France, elles n'ont pas besoin d'être sérieuses. On organise en Angleterre un système qui consiste en ceci: lorsqu'on fait une déclaration de candidature, le candidat dépose une somme d'argent (environ 10 à I5.000 frs avec la livre à I25 Frs) et si aux élections, le candidat n'a pas obtenu I/8ème des voix, l'Etat garde la somme déposée. Par conséquent, si la candidature n'est pas sérieuse, on s'expose à une amende.

C'est un système qui n'est pas mauvais, mais on ne peut pas songer à l'introduire en France, où il apparaîtrait comme peu démocratique.

Donc, en France, il y a toujours lieu à élections, même lorsqu'il n'y a qu'un candidat. Il a été même jugé qu'un candidat avait droit à des dommages intérêts de la part d'un maire qui, sous prétexte qu'il n'y avait pas d'autre candidat, n'avait pas ouvert le scrutin dans sa commune. Le candidat a dit: "Il m'aurait été agréable d'obtenir le plein des voix, vous m'avez causé un préjudice".

Il faut, pour être élu, obtenir une certaine majorité

2ème règle: il faut pour être élu obtenir une certaine majorité. C'est également une règle qui existe seulement en France; en Angleterre au Ier tour est élu le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix; s'il y a 10 électeurs, le candidat qui a obtenu 4 voix est élu, si les autres candidats n'ont obtenu chacun que 3 voix ou moins de 3 voix.

Or, en Angleterre ce système était parfait tant qu'il n'y avait que deux grands partis: le parti conservateur et le parti libéral; il va le redevenir dans quelque temps, car le parti libéral est écrasé de plus en plus , et il ne reste plus guère que le parti conservateur avec Baldwin et le parti travailliste avec Mac Donald. Avec l'état de choses actuel, on obtient

Source : BIU Cujas

une chambre triangulaire, chaque parti a I/3 des voix et c'est le candidat qui a un peu plus d'un tiers des voix qui est élu. On a ainsi une représentation d'une minorité et la Chambre comprend I/3 de conservateurs, I/3 de travaillistes et I/3 de libéraux. Mais nous arrivons maintenant à une crise des partis sur toute la surface du monde.

Nombre de voix requis au premier tour

En France, pour être élu au premier tout il faut obtenir un certain nombre et une certaine proportion de voix. Il faut d'abord définir les expressions courantes:

inscrits: les inscrits sont les citoyens qui figurent sur la liste électorale.

votants: ce sont tous ceux qui se sont transportés au lieu du vote et qui ont mis quelque chose dans l'urne.

suffrages exprimés: ce sont les suffrages valables.

Pour être élu au premier tour de scrutin, il faut avoir obtenu plus du I/4 des suffrages inscrits, et plus de la moitié des suffrages exprimés. Les bulletins nuls, c'est-à-dire ceux qui ne portent pas le nom d'un candidat, les bulletins blancs, ou ceux qui portent des indications fantaisistes, ne sont pas compris dans les suffrages exprimés.

Lorsqu'on dit plus de la moitié des suffrages exprimés, cela ne veut pas dire, comme on le croit généralement, la moitié plus un, car lorsqu'il y a 15 suffrages exprimés, la majorité est 8 c'est-à-dire la moitié plus un demi.

Au premier tour de scrutin, pour être élu, on exige la majorité absolue, on dit que c'est la majorité absolue, parce que celui qui a plus de la moitié des voix possède à lui seul plus de voix que tous les autres réunis. Au contraire, la majorité sera relative, lorsque celui qui arrive en tête sera élu, parce qu'il aura plus de voix que l'un quelconque considéré isolément de ses concurrents.

Pourquoi l'exigence du I/4 des inscrits ? Afin que les élections soient sérieuses. D'ailleurs, cette condition du I/4 n'est pas exigée au second tour de scrutin. Il y a des communes où on a fait grève des électeurs, et où 2 ou 3 électeurs seulement se sont présentés pour voter, alors qu'il aurait dû y en avoir 2000; dans ces communes. Il est arrivé que le conseil municipal a été élu avec 3 voix. Il n'avait pas le I/4 des inscrits au premier tour; mais au deuxième tour comme ce I/4 n'est pas exigé, les 2 ou 3 électeurs ont voté pour 2I conseillers municipaux. Une chose semblable s'est passée du côté d'Avignon, où les électeurs ayant décidé de faire la grève, le

Source : BIU Cujas

sacristain est allé porter son bulletin pour l'élection de 10 conseillers municipaux, qui, au second tour ont été élus. Ces élections ont été ensuite annulées par le conseil de préfecture avec appel devant le conseil d'Etat.

En résumé, l'ensemble de nos règles pour toutes les élections, à tous les dogrés est, au premier tour, majorité absolue et au second tour, dit scrutin de ballottage, majorité relative.

Ce scrutin de ballottage a d'ailleurs été institué par Louis-Napoléon Bonaparte le 2 février I852 avant cette époque jamais avec le suffrage universel il n'y avait eu de ballottage.

Ainsi pour la Chambre des Députés,
pour les conseils d'arrondissements,
pour les conseils municipaux,
deux tours de scrutin: premier tour à la majorité absolue, deuxième tour à la majorité relative.

Pour les élections au Sénat:

deux tours de scrutin à la majorité absolue et un tour de scrutin à la majorité relative; au total trois tours de scrutin.

En ce qui concerne l'élection des sénateurs, tous les tours de scrutin ont lieu dans la même journée. En effet tous les électeurs sont réunis au chef-lieu du département et on n'a nullement besoin de les faire revenir plusieurs fois. Les trois tours de scrutin peuvent prendre place dans la même journée.

Pour l'élection à la présidence de la République, autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour obtenir la majorité absolue. Pratiquement, il n'y a jamais eu que 1 ou deux tours de scrutin pour élire un président de la République.

L'élection du président de la République se fait comme l'élection d'un pape. Le pape est élu à la majorité absolue du collège des cardinaux, et on sait que certaines élections papales s'étant prolongées pendant des semaines et des mois, on a décidé de modifier la constitution de l'Eglise et on y a introduit la règle du Conclave, c'est-à-dire que les cardinaux sont enfermés à clé et ne sortent que lorsqu'ils ont élu le pape. A chaque tour de scrutin, on brûle les bulletins, et les habitants de Rome voyant la fumée s'élever des cheminées du conclave (la "sfumata") savent ainsi qu'aucun pape n'a encore été élu.

Il y a eu une élection dans un Etat particulier de l'Amérique du Nord, pour la nomination d'un gouverneur de cet Etat, qui a duré 3 mois; il y eut 70 ou 80 tours de scrutin, attendu qu'aucun candidat n'avait obtenu la majorité absolue.

Source : BIU Cujas

Un point important, c'est que dans le calcul de la majorité absolue, au premier tour de scrutin, ne comptent que les suffrages exprimés, les bulletins nuls ne comptent pas. Par exemple sur 10 bulletins déposés dans l'urne, il peut y en avoir 4 qui ne portent pas une mention convenable, les suffrages exprimés seront donc de 6, la majorité absolue sera donc de 4; si au contraire les 10 bulletins sont valables, il faudra que le candidat obtienne 6 voix pour être élu.

Système majoritaire et représentation proportionnelle

2° Caractère du scrutin - il est majoritaire et sans représentation proportionnelle.

Dans le système majoritaire, la représentation tout entière est réservée au parti qui a le plus grand nombre de voix, c'est-à-dire la totalité de la représentation est réservée à la majorité des suffrages.

Au contraire, le système proportionnaliste est celui qui s'efforce de donner une représentation à chaque fraction de suffrages assez importante pour être représentée.

La représentation est proportionnelle aux partis politiques.

Auquel de ces deux systèmes convient-il de donner la préférence ? C'est à la représentation proportionnelle, parce que c'est le système le plus juste et celui qui donne une représentation plus exacte du pays; exemple:

3 enfants rouges et deux enfants bleus doivent se partager une tarte; les enfants rouges disent: "Nous sommes trois, nous mangerons toute la tarte". Ce sont les majoritaires.

Au contraire, les enfants bleus disent: "nous sommes 5, nous allons partager la tarte en 5 parties et chacun de nous aura un morceau"; ce sont ces derniers qui sont les plus justes.

Par conséquent, lorsqu'il y a 5 sièges à pourvoir, 50.000 électeurs dont 30.000 d'un côté et 20.000 de l'autre, avec la représentation proportionnelle les 30.000 auraient 3 sièges et les 20.000 auraient 2 sièges;

C'est d'ailleurs le système qui fonctionne en Belgique et dans nombre de constitutions nouvelles et qui paraît le plus équitable; d'autant plus que, avec ce système du vote par arrondissement, et avec des arrondissements comme Florac, où les élections se font avec la majorité de 4000, et d'autre part des arrondissements comme certains arrondissements de la Loire-Inférieure où un député représente 20.000 voix, nous avons une représentation inexacte du pays; de sorte

Source : BIU Cujas

que si on fait le calcul, comme cela a été fait par M. Georges Lachapelledans une série d'études, les élections depuis I875 produisent une Chambre qui, de l'extrême gauche à l'extrême droite, ne représente pas la majorité des inscrits, puisque cette chambre représente 4 millions d'électeurs sur 40 millions de Français et de Françaises.

De telle façon que certaines lois, comme la loi sur les congrégations, la loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat ont été votées par les élus de deux millions d'électeurs sur 40.000.000 de Français, ce qui rend fausse l'idée qui dit que la loi est l'expression de la volonté générale.

Au contraire, avec la représentation proportionnelle, c'est une majorité, représentant une majorité, qui décide à l'intérieur du Parlement.

Nous avons eu de I920 à I924 deux élections à la représentation proportionnelle, mais cette proportionnalité était tout à fait incomplète et adultérée par les primes; le parti qui avait la majorité absolue (c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages) emportait tous les sièges et lorsqu'il s'agissait ensuite de distribuer les sièges qui n'avaient pas été donnés au quotient, il y avait les primes à la majorité relative.

Le quotient

Sans exposer ici en détail les divers systèmes, ce qu'on peut dire, c'est que la représentation proportionnelle suppose essentiellement le quotient.

La masse électorale, le nombre des suffrages exprimés c'est le dividende, le nombre des sièges à pourvoir c'est le diviseur, le quotient c'est le nombre de voix qui est obtenu par la division du nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Chaque parti a autant de sièges qu'il a obtenu de fois le quotient.

Ex: 50.000 électeurs, 5 sièges à pourvoir; 1 parti a 20.000 voix, il a 2 sièges etc..

L'attribution des restes

La difficulté pratique vient de ce que les électeurs n'ont jamais le bon esprit de se grouper en quotient complet; il y aura par exemple 33.000 voix d'un côté et 17.000 voix de l'autre, par conséquent, nous n'aurons pas de quotient entier, et alors le système le plus simple est celui-ci; les sièges non attribués dans cette distribution au quotient sont attribués au parti qui a le plus grand nombre de voix non représentées: 33.000 d'un côté, nous lui donnons 3 sièges; 17.000 voix d'un autre côté, nous lui donnons 1 siège: il reste donc d'une part 3000 voix et de l'autre 7000 voix non représentées, nous donnons le dernier siège aux 7000 voix qui restent.

Source : BIU Cujas

Il arrive quelquefois des inégalités, mais les résultats sont les mêmes que ceux de systèmes plus savants.

L'inconvénient de la R.P.

L'inconvénient de la représentation proportionnelle c'est que naturellement chaque parti doit présenter une liste entière: or chaque parti ne peut penser avoir la totalité des sièges, il y aura des sacrifiés; donc la lutte se fait pour arriver en tête et à l'intérieur du parti. C'est la lutte entre amis. Voilà le grand vice de cette représentation qui est apparu en I920 et I924 et qui a dégoûté tout le monde de ce système.

Il faut dire qu'il n'y a pas de système parfait, mais ce qu'il y a de plus mauvais, c'est le scrutin d'arrondissement, et ce qu'il y a de moins mauvais, c'est la représentation proportionnelle.

Il faudrait que dans une grande circonscription chacun puisse se présenter et que les électeurs ne puissent voter que pour un candidat, pour arriver à ce résultat que le député ne soit plus dépendant des électeurs; car chaque fois qu'à la Chambre un député vote un amendement ou une loi il pense à ce que diront ses électeurs ou tout au moins une certaine catégorie.

M. Barthou disait que lorsqu'il s'était présenté pour la première fois dans les Basses-Pyrénées, il faisait une campagne de 15 jours et qu'il ne revenait pas dans sa circonscription jusqu'aux élections suivantes. Maintenant, il faut, non seulement faire une campagne de 2 mois, mais être chaque dimanche dans sa circonscription pour assister à des cérémonies, banquets etc.... C'est une servitude pour les députés.

Individualisme de la démocratie et du suffrage en France

3° Caractéristique du scrutin, il est individualiste sans représentation professionnelle.

Les électeurs votent comme individus isolés et ne votent pas comme membres de groupes; par conséquent, au Parlement c'est la masse des particuliers qui est représentée, et non pas les groupements professionnels, les groupements économiques, ce qu'on a appelé les forces morales, spirituelles et économiques du pays.

La représentation professionnelle

C'est dans ces conditions que se pose la question de la représentation professionnelle, qui est d'une actualité brûlante.

Le Conseil National économique

Nous avons un embryon de Parlement professionnel avec le Conseil National économique; c'est une institution qui, à l'heure actuelle, fonctionne en France et qui a été créée simplement par décret au mois de février I925, et dont une série de décrets a précisé les conditions d'organisation et de fonctionnement.

Ce conseil a été créé près de la Présidence du

Conseil et a pour fonctions de donner des avis, quand le gouvernement les demande, ou même peut présenter des voeux et prendre des initiatives auprès du gouvernement.

Il est composé ainsi; le gouvernement désigne les organisations qui seront appelées à nommer des représentants. Ces organisations sont, par exemple, le Comité des Forges, le Comité des Houillères, le Comité de l'Alimentation parisienne, la Confédération des commerçants de détail, la confédération des travailleurs intellectuels etc... Toutes ces diverses organisations à elles seules ou en se groupant élisent un ou plusieurs représentants.

Le Conseil tel qu'il est institué, émettant des avis dont le gouvernement d'ailleurs tient compte ou ne tient pas compte, n'a pas beaucoup d'importance; mais si on voulait, comme cela est demandé par tout un parti, et par les adversaires de la démocratie individualiste, notamment par M. Georges Maire, qui a fondé une Revue intitulée "l'Etat Moderne" faire un parlement professionnel, on se heurterait à des difficultés insurmontables.

D'abord, c'est la critique même de la représentation des intérêts. En effet, quels sont les groupes qui vont être représentés ? Peut-on faire un groupe de l'agriculture ? C'est une utopie: les intérêts de la betterave sont absolument opposés aux intérêts du vin; les intérêts du blé sont différents des intérêts du vin; les intérêts des éleveurs de vers à soie sont opposés à ceux des fabricants de viscose etc.....

Par conséquent, on ne peut pas faire une représentation de l'agriculture, de sorte qu'à l'heure actuelle l'agriculture au Conseil national économique est représentée par un homme éminent, ancien professeur de l'université, ancien président de section au Conseil d'Etat, M. Jules Gauthier, qui est capable d'étudier les questions comme tout le monde, mais qui n'est pas spécialement un représentant de l'agriculture.

Si l'on passe à l'industrie, qui mettra-t-on dans le même cadre ? L'industrie lourde, les fabricants, la petite métallurgie, les fabricants dequincaillerie etc... ? Ils ont souvent des intérêts opposés. Il faudra faire des groupes divers.

Il y a également les commerçants. Ceci est d'ailleurs peu de chose. La difficulté est celle-ci: qui fera-t-on représenter dans ces groupes. Seront-ce les patrons ou les ouvriers ? Car les ouvriers se considèrent comme solidaires entre eux et non pas

Source : BIU Cujas

comme solidaires de la profession: un ouvrier boulanger se sent solidaire de l'ouvrier métallurgiste, il ne se sent pas solidaire de son patron.

Une seconde difficulté est celle-ci: on va faire représenter les ouvriers, mais cela existe dans le conseil national économique, et cela existe dans tous les projets, mais dans quelle proportion ? Au Conseil National économique, il y a 5 représentants de la main-d'oeuvre sur 47 membres. Il y a quelques paysans également, de sorte que la masse ouvrière est représentée par une poussière de représentants. Les ouvriers et les paysans, qui sont le nombre ne consentiront pas dans un Parlement professionnel à être cantonnés dans un petit coin. On revient alors à la représentation du nombre; on ne peut pas dire voilà 5 patrons, qui ont plus d'influence que 10.000 ouvriers.

Comment dans ces conditions fera-t-on voter le Conseil National économique ? Si on veut en faire une assemblée, elle votera à la majorité.

Comment fera-t-on voter les organismes, qui sont représentés ? D'après le nombre de leurs adhérents dans le pays ? Alors on arrive à un système de représentation des individus; si on les fait représenter par leur importance artificielle, on crée des mécontentements.

On peut ajouter que, lorsqu'il s'agit d'émettre un vote d'ensemble, la représentation professionnelle n'a pas plus d'aptitude, de compétence qu'une assemblée politique. Nous sommes tous plein d'admiration pour l'orfévrerie parisienne, pour les commerces de luxe, mais s'il s'agit de voter sur le régime du blé ou de la betterave, ces commerces de luxe n'ont aucune espèce de compétence et lorsqu'il s'agira de voter sur l'industrie de luxe, les représentants des paysans n'ont aucune compétence particulière.

Dans l'avant-dernier numéro de l'Illustration, il y a une photographie représentant la session du Conseil National économique; au bureau il y a: M. Gauthier, agrégé de l'Université, ancien président de section au Conseil d'Etat. M. Cahen Salvador, conseiller d'Etat, M. de Peyerimhoff, représentant les houillères, qui est un ancien membre du Conseil d'Etat.

M. Lambert-Ribot, ancien membre du Conseil d'Etat, M. Marlio , ancien membre du Conseil d'Etat.

Cela signifie que ce qui est essentiel pour la gestion des affaires publiques c'est d'être un homme intelligent ayant du bon sens. Lorsqu'un grand organisme corporatif de commerçants ou d'industriels veut avoir des représentants, qui fassent valoir ses droits,

Source : BIU Cujas

il prend un agrégé de l'Université, un inspecteur des Finances, un maître des requêtes au Conseil d'Etat. Par conséquent, dans la direction des grandes affaires publiques ou privées, ce qu'il faut c'est la culture générale.

Pourquoi alors veut-on faire gouverner la technique? La technique doit être toujours subordonnée à l'intelligence et alors ce à quoi il faut arriver, c'est que ceux qui sont au Conseil National économique soient au Parlement, dans les ministères, à la tête des grandes organisations économiques.

De plus, comment est représenté le travail intellectuel dans ce Conseil ? On ne le sait pas très exactement, et on peut se demander ce qu'il adviendrait avec ce système de représentation des intérêts, dans un parlement professionnel du parlement politique.

Le Conseil National économique peut rendre des services, on lui soumet des questions, il donne son avis, mais si l'on en fait un parlement professionnel, il faut supprimer le parlement politique et alors c'est la dictature; c'est un parlement professionnel, comme dans le système de l'an VIII, une espèce de façade, qui cache le pouvoir d'un seul.

Par conséquent, si on veut différencier la représentation professionnelle la représentation proportionnée et la représentation politique, on arrive à ceci: la représentation professionnelle ou représentation des intérêts aboutit à une sorte de Parlement économique,

la représentation politique représente les partis,

la représentation proportionnée se traduit par une sorte de péréquation des circonscriptions c'est-à-dire une égalisation des circonscriptions dont chacune élit un ou plusieurs députés.

Source : BIU Cujas

IIème PRINCIPE

CAUSÉ PAR LA CONSTITUTION

LE REGIME REPRESENTATIF

La démocratie française est représentative; or les principes de la démocratie politique, comme tous les principes politiques ou constitutionnels ne peuvent pas être poussés jusqu'au bout.

Nous savons que dans la démocratie, le plus grand nombre possible de citoyens participent à la gestion des affaires publiques, et qu'en second lieu, dans la démocratie le peuple participe le plus directement possible à la gestion des affaires publiques.

Les organisations du régime représentatif

Ici trois degrés d'organisations politiques répondent à cette idée:

1° les citoyens font tout par eux-mêmes; système de la démocratie pure.

2° Ils participent seulement aux actes les plus importants; système de la démocratie semi directe ou referendum.

3° Les citoyens se bornent à choisir des représentants qui agiront à leur place. Système de la représentation pure.

Le choix doit être différent selon les considérations d'opportunité, de milieu et d'éducation politique.

Le système du gouvernement direct

I° Les citoyens font tout par eux-mêmes.

C'est le système du gouvernement direct ou de la démocratie pure. C'est de ce système que Jean-Jacques Rousseau avait dit dans le "Contrat Social": "S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement". On peut donc en conclure que les peuples n'étant pas faits de dieux, mais d'hommes, ils ont tort de se gouverner démocratiquement.... car dans Rousseau il y a de tout; au point de vue politique, c'est l'homme le plus contradictoire que l'on puisse trouver.

Dans l'antiquité

La démocratie pure existait dans les petites démocraties de l'antiquité. Les citoyens libres s'assemblaient au Forum à Rome, sur l'Agora à Athènes; là

Source : BIU Cujas

ils faisaient les lois, nommaient les gouvernants et même jugeaient les procès pouvant aboutir à la peine capitale.

En Suisse

Ce système a eu son imitation en Suisse avec le système de la Landsgemeinde; dans les petits cantons suisses comme Glaris, Unterwalden-le Haut, Unterwalden-le Bas tous les citoyens en âge de porter les armes s'assemblaient sur une prairie, au fond d'une vallée, et là votaient les lois, nommaient les fonctionnaires, et jusqu'à la fin du XVIIIème siècle tranchaient les procès, qui pouvaient aboutir à la peine capitale.

Il y a là une institution archaïque, qui a été plusieurs fois décrite: les magistrats accompagnés des huissiers en costume arrivaient, disaient les prières et la Landsgemeinde votait sur des lois, même sur le code de procédure, qui fut fait ainsi; on donnait le projet de code aux habitants, qui l'étudiaient chez eux avant de le voter; on le donna ainsi aux bergers, qui pouvaient l'étudier en gardant leurs bêtes!.

Ce système perd de plus en plus de terrain et notamment en I93I a été supprimée la Landsgemeinde d'Uri. Chose assez curieuse, le système de la démocratie pure a été vivement combattu par les socialistes, alors qu'au contraire le clergé, les bourgeois, les conservateurs défendaient cette démocratie.

Le régime représentatif

A l'opposé du système du gouvernement direct, c'est le système du régime représentatif. Cette théorie du régime représentatif est sortie en réalité de l'Histoire de l'Angleterre. Il y a eu, à certains moments de cette histoire des réclamations de seigneurs, des barons de Jean Sans Terre, qui se firent remettre au XIV° siècle la Magna Carta libertatum (grande charte de liberté); des institutions sont alors accordées par le roi, notamment le droit de consentir l'impôt. Et même, dans l'ancien régime français, il y avait une représentation de la nation, qui était faite par ordre dans les Etats Généraux. Mais on sait que de I6I4 à I78 les Etats Généraux n'ont pas été convoqués; donccette représentation a été théorique pendant 2 siècles.

La théorie de la représentation

La Révolution française a fait une doctrine de ce fait historique de la représentation; doctrine qu'il faut connaître, parce qu'elle nous fournit encore le langage politique et constitutionnel; elle est au fond de nos croyances et constitue des éléments de cette mentalité démocratique d'aujourd'hui. Mais cette théorie de la représentation ne doit pas être poussée à bout, ni conservée telle que l'ont faite les hommes de la Révolution.

Cette théorie consistait en ceci: ily a une personne, la nation, car les hommes de la Révolution

Source : BIU Cujas

ont été des juristes, qui ont tenu à personnaliser la nation. Cette personne (la nation) ne peut pas valoir par elle-même, elle charge une autre entité, qui est la représentation nationale, de vouloir pour elle, de telle sorte que tout ce que veut la représentation nationale, est censé juridiquement être la volonté de la nation. C'est ce qu'exprimait la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, lorsqu' elle disait: "La loi est l'expression de la volonté générale".

Il y a donc une personne mandante, la nation, et une personne qui reçoit le mandat, le Parlement, l'Assemblée Législative etc...

La théorie de l'organe

On a essayé de construire différemment cette doctrine et ce sont notamment les juristes consultes allemands, qui ont fait cette tentative; au lieu de la théorie de la représentation, on a imaginé la théorie de l'organe. Il y a 30 ou 40 ans, on s'intéressait beaucoup à cette question: "est-ce que le Parlement est la représentation de la nation ou est-il l'organe de la nation?" Le résultat était le même, parce que les Allemands disaient: " Comme la nation elle-même ne peut pas avoir de volonté, il y a un organe de sa volonté, qui est le roi, la Chambre Haute etc..par conséquent tout ce que veut la représentation c'est la volonté nationale".

Les constitutions sont représentatives

Toutes les constitutions françaises sont représentatives, sauf la constitution montagnarde de I793, qui a fait une place au referendum en matière législative.

La constitution du 3 septembre I79I déclare: " la Constitution française est représentative, les représentants sont le Corps législatif et le roi". Cette constitution opère une transmutation dans l'institution royale. Jusque là le roi gouvernait, régnait en vertu de son sang, de l'hérédité; à partir du 3 septembre I79I, il reste sur le trône, mais comme représentant de la nation.

La Constitution de I875 ne contient pas d'affirmation de régime représentatif, mais elle organe ce régime, notamment dans la loi du 25 février I875 dont l'art.I dispose:"Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées: la Chambre des Députés et le Sénat:' par conséquent, il n'y a aucune intervention du peuple. Et l'article 3, alinéa II dit "le Président de la République promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres".Il n'y a donc aucune place pour le peuple.

Raisons de l'abandon de la démocratie

A laquelle de ces deux idées allons-nous nous rallier ? Nous abandonnons le régime de la démocratie

Source : BIU Cujas

pure

pure ou démocratie directe pour deux motifs: 1° L'impossibilité matérielle. Si nous nous arrêtons là, il n'en reste pas moins que le régime de la démocratie pure serait l'idéal, s'il était matériellement possible.

2° Le peuple est incompétent pour décider lui-même sur ses destinées, et alors nous nous éloignons définitivement de la démocratie pure et nous n'admettrons pas le referendum.

En réalité, comme il a été dit à plusieurs reprises, et c'est le fond de la doctrine constitutionnelle.

On ne peut jamais dire: c'est l'un ou c'est l'autre; le dilemne n'a pas sa place dans le droit constitutionnel. Sans doute, le peuple ne peut pas décider sur tous les détails de la vie de l'administration et de l'Etat, mais le Parlement n'est pas non plus complètement capable de décider sur les aspirations et sur les volontés en même temps que sur les intérêts d'un peuple. Par conséquent, il faut arriver à des décisions moyennes, qui varient suivant la qualité du peuple, suivant son degré d'éducation et aussi suivant les questions qu'on lui pose. Il y a des questions qu'il ne connaît pas, et d'autres sur lesquelles il est capable de répondre aussi bien que n'importe quel représentant.

La doctrine du mandat

La Révolution a fait une doctrine du régime représentatif qui est cohérente et complète, c'est le mandat; mais le mandat par l'ensemble de la nation à l'ensemble de la représentation. Par cette formule est exclu le mandat, qui serait donné par une majorité locale à un représentant local.

Prohibition du mandat impératif

C'est la prohibition de ce qu'on appelle dans le langage courant: "le mandat impératif". Cette prohibition marque précisément le début de l'histoire du régime représentatif en France, au moment de la Révolution. En effet, le 14 janvier I789, Louis XVI convoque les Etats-Généraux, et il inscrit dans sa déclaration; "les députés à élire n'accepteront aucun mandat" et le 15 Juin I789, Louis XVI répète encore sa prohibition. Nous arrivons ainsi au 8 juillet, décision de l'Assemblée Nationale, " l'Assemblée déclare nuls les mandats acceptés".

Il y avait eu des députés, qui n'avaient pas tenu compte de la prohibition royale et avaient contracté un véritable mandat avec leurs électeurs; ils avaient dit par exemple: " je soutiendrai telle ou telle doctrine aux Etats généraux "Ensuite, ils eurent un trouble de conscience, et l'assemblée, après réflexion, prit une décision en qualité de représentant de la

Source : BIU Cujas

nation souveraine et déclara nuls les mandats acceptés.

Par conséquent, dans cette décision, elle libérait les députés qui étaient las des engagements qu'ils avaient pris. Ceci est évidemment un acte un peu extraordinaire. C'est Mirabeau, qui a emporté le vote en déclarant: "Si vous êtes ici exclusivement pour soutenir ce qui a été exprimé dans les cahiers, vous n'avez qu'à les déposer sur le bureau de la Chambre et retourner tranquillement dans le sein de vos familles". Voilà l'origine de l'histoire du mandat.

Dans la constitution du 3 septembre I79I, titre III chapitre I, section 3, article 17, nous lisons: "Les représentants nommés dans les départements ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la nation tout entière et il ne pourra leur être donné aucun mandat". Par conséquent, les députés sont les représentants de la nation tout entière.

Même texte dans la constitution de l'an III, et nous trouvons à l'article I3 de la loi organique sur l'élection des députés, du 30 novembre I875: " tout mandat impératif est nul et de nul effet". Par conséquent, il n'y a pas de mandat entre les citoyens et celui qui a été nommé pour les représenter.

Nous avons vu qu'une tentative de cette application avait eu lieu au moment où l'Assemblée Nationale ratifia à Bordeaux le traité de Francfort: Les députés d'Alsace Lorraine déclarèrent que du moment que les départements qu'ils représentaient n'appartenaient plus à la France, ils n'avaient plus qu'à se retirer de l'Assemblée. On leur répondit qu'ils ne représentaient pas un département, mais la France entière, et qu'ils pouvaient rester. Le président, en leur faisant cette réponse, avait raison; mais les députés d'Alsace Lorraine avaient raison également d'insister et de donner leur démission, puisqu'ils n'étaient plus les représentants de ceux qui les avaient élus.

Il n'y a pas absence totale de lien entre les électeurs et les élus

Y a-t-il absence totale de lien entre les électeurs et les élus? Donner une pareille affirmation serait aller à l'encontre de la vérité. On ne verra jamais, par exemple, le représentant de l'Aude voter contre l'intérêt du vin pour les intérêts de la betterave. Dans les pays de bouilleurs de cru, on verra de l'extrême droite à l'extrême gauche les députés voter en faveur de la distillation libre de l'alcool; mais ce qui est nécessaire, c'est d'affirmer une certaine indépendance. La constitution l'a fait et elle a eu raison.

Pouvons-nous maintenant déclarer accepter cette thèse de la Révolution qu'il y a un mandat donné par

Reproduction interdite
Source: BIU Cujas

l'ensemble de la nation à l'ensemble de la représentation? Est-ce que si la représentation avait le sentiment que le pays se trompe, la représentation ne pourrait pas aller, au moins pendant un certain temps, à l'encontre de la volonté de la nation?

Le mandat qui a été donné par l'ensemble du corps électoral, c'est le mandat donné par une génération, mais le gouvernement d'un pays ne doit pas s'attacher simplement aux intérêts d'une génération, il doit aussi s'attacher aux intérêts de l'avenir. Par conséquent, la représentation nationale peut se tourner vers la nation et lui dire: "Vous avez tort". Allons-nous pousser cette doctrine jusqu'au bout et accepter à la place du mandat collectif, la théorie dite de l'élu. Allons-nous dire: "les électeurs n'ont pas à savoir comment votera l'élu, les électeurs n'ont qu'à choisir le meilleur d'entre eux et lui faire un mandat de confiance? " Par conséquent, le Parlement gouvernera sans tenir compte des intérêts d'un pays, nous ne pouvons nous rattacher à aucune de ces doctrines d'une façon absolue; mais ce qui est nécessaire, c'est de dire qu'à certains moments, les députés doivent pouvoir dire aux électeurs: "Vous vous trompez" et leur résister. Cela ne sera possible que moyennant un changement dans le personnel, dans la mentalité, il faut que les représentants ne soient pas attachés à leur mandat, comme ils le sont, et qu'ils puissent agir comme les membres de l'Assemblée Constituante.

Il y a eu, en effet, à l'Assemblée Constituante des députés qui, comme l'évêque de Viviers ne sont jamais allés à la Chambre et qui ont donné leur démission au bout de 15 jours. Mais très vite les représentants se sont attachés à leur mandat, et se sont préoccupés de rester; pourtant c'était une époque dangereuse, puisque la guillotine était quasiment en permanence.

Comment assurer une certaine indépendance des élus à l'égard du corps électoral

Par conséquent, il y a un certain lien entre la représentation nationale et l'ensemble des électeurs, mais ce lien ne peut pas avoir la force du mandat, tel que celui qu'on décrit dans le Code Civil. Nous devons chercher dans le droit constitutionnel quelques moyens pour assurer une certaine indépendance des élus à l'égard du corps électoral.

Nullité du mandat impératif

I° Le premier de ces moyens, c'est la nullité de tout mandat même librement consenti et accepté, et nous allons en voir les conséquences.

Nullité du mandat, mais validité de l'élection entachée cependant d'acceptation de mandat impératif. Voilà la doctrine courante du droit constitutionnel. On voit tout de suite quelle est l'objection que l'on

Source : BIU Cujas

peut adresser à cette solution. Nous avons un candidat, qui déclare accepter un mandat impératif, qui signe tous les engagements que les électeurs lui demandent, qui par conséquent, dans une certaine mesure trompe la confiance des électeurs, puisqu'il arrive au Parlement et que là on lui déclare qu'il est libre et n'est pas obligé d'observer les engagements qu'il a pris.

Les électeurs ont cependant imaginé un moyen pour obliger les électeurs à observer le mandat, c'est le système de la démission en blanc. Au moment des élections, le candidat remet à un comité sa démission de député; cette démission est dite "en blanc," parce qu'elle n'est pas datée; et alors le jour où le député rompt l'engagement qu'il a pris envers ses électeurs, le comité date la lettre de démission et l'envoie au Président de la Chambre. En pareil cas, le président fait venir le député et lui demande pourquoi il démissionne;le député répond; parce qu'on me l'a demandé au moment où je me suis présenté. Or, le mandat impératif est nul et de nul effet et le président déchire la lettre de démission. Voilà ce qui a été appliqué, notamment à M. Cluseret au moment de son élection dans le Var en I894. Par conséquent le mandat est nul, mais l'élection reste valable.

D'ailleurs, en pareille circonstance, comme cela a eu lieu à plusieurs reprises, si le député a le sentiment de son honneur, il renouvelle sa démission et revient devant ses électeurs. M. Allemane avait ainsi donné sa démission en blanc, le président de son comité envoya à un certain moment cette démission au président de la Chambre qui la refusa, M. Allemane renouvela sa démission et revint devant ses électeurs, qui le réélirent.

Cependant, en I846, la Chambre des Députés de Louis-Philippe avait invalidé un député de Poitiers, qui s'appelait Dret, parce qu'il avait mis dans son affiche: " Je m'engage à soutenir le présent mandat. " Mais en réalité, la Chambre de Louis-Philippe avait été impressionnée par ce fait que M. Dret avait été élu par l'extrême droite et l'extrême gauche conjuguées, contre le député du centre, qui était sympathique à la majorité.

Aujourd'hui, l'expression est courante: "je m'engage à soutenir ce programme ", et ce n'est pas considéré comme mandat impératif.

La non rééligibilité absolue

2° On essaie d'assurer les parlementaires contre la crainte de la non-réélection. La première Constituante avait pris une mesure radicale, elle avait

Source : BIU Cujas

déclaré qu'aucun de ses membres ne serait rééligible. Les hommes de la Constituante ont donc délibéré en toute indépendance, sans aucun souci de plaire aux électeurs, puisqu'eux mêmes ne pouvaient faire partie de l'Assemblée Législative. On s'accorde d'ailleurs à rendre hommage à ce geste, tout en en constatant les mauvais résultats: en effet, on était à une époque, où la masse du peuple manquait d'éducation politique, et au moment où la Constituante s'est retirée, elle a livré le pays à des hommes nouveaux, qui n'ont pas valu grand chose, puisqu'ils ont formé cette Assemblée Législative, qui a été la plus mauvaise, la plus turbulente, de toutes les Assemblées que la France ait jamais connues.

On voit donc que la non-rééligibilité a cet inconvénient que le pays n'étant pas un réservoir inépuisable d'hommes, on ne pourra pas trouver indéfiniment, surtout dans certains départements ruraux, peu peuplés, des hommes capables de faire un bon député. On doit remarquer cependant que la non rééligibilité est le seul système, qui véritablement assurerait l'indépendance des élus.

Combien de fois a-t-on entendu des parlementaires dire: "Nous venons de voter quelque chose d'absurde, mais il fallait le faire pour nous permettre la réélection". C'est ainsi que souvent la Chambre se débat au milieu des soucis de certains groupes d'électeurs.

La non rééligibilité temporaire

Il y a un autre système, c'est celui de la non-rééligibilité temporaire. C'était le système de la Constituante: On était élu pour 2 ans une première fois, on pouvait être réélu une seconde fois pour 2 ans, et ensuite, il fallait passer deux ans dans la vie privée; on pouvait recommencer après. L'avantage de ce système c'était qu'il assurait une indépendance des élus à l'égard des électeurs; en effet, quand on n'est pas candidat aux prochaines élections, on peut voter suivant sa conscience et sans crainte de ce qu'onpensera dans certains milieux.

Ce système avait aussi un autre avantage, c'est qu'il forçait les parlementaires à être autre chose que parlementaires. Ce qu'il y a de grave, c'est que la représentation dans le Parlement devient un métier, et que si l'homme qui est député, cesse d'être député, il a le sentiment d'une chute dans le vide. Au contraire, si on a des députés, qui ont une carrière, une situation, une occupation, ils se disent: "Je ne voterai pas cela, et si je ne suis pas réélu, je reprendrai mes occupations".

Aujourd'hui, la représentation au Parlement tend à devenir une carrière; il y a une indemnité, une

Source : BIU Cujas

retraite une sorte d'avancement, qui est le Sénat, et une quantité d'avantages, de sorte qu'il y a des hommes, qui considèrent la non réélection comme une catastrophe et c'est pour cela d'ailleurs que la dissolution est quasiment impossible. Au contraire de 1814 à 1848, il y eut 12 dissolutions, parce que la députation n'était pas ce qu'elle est aujourd'hui; venir à Paris constituait pour beaucoup une dépense assez forte, et Lamartine a été sur le point de donner sa démission, parce qu'il n'avait pas de quoi venir s'installer à Paris. Le danger c'est donc qu'il y ait des hommes qui tiennent au mandat parlementaire comme à une carrière, comme à un gagne-pain.

Le mandat viager

Il y a un autre système, qui consiste à dire que le mandat doit avoir une durée suffisante; si l'on fait élire les députés pour toute leur vie, ils seront indépendants; mais on ne le peut pas. Nous avons toutefois eu l'exemple des sénateurs inamovibles dans la constitution de 1875. Comme ils n'avaient pas le souci de leur réélection, ils votaient suivant leur conscience.

Un député d'Afrique ayant un jour voté une réforme fiscale, quelqu'un lui demanda pourquoi il l'avait fait; il n'avait pas hésité parce que ses électeurs ne payaient pas l'impôt qu'il avait voté.

Mais si on ne peut pas aller jusqu'au mandat viager, il faut tout de même assurer une certaine durée au mandat parlementaire, de telle façon que le député ait tout de même quelque temps pour n'être pas influencé par le souvenir des élections dernières et par la crainte des élections futures.

La démocratie semi directe

Entre le régime représentatif et la démocratie directe, il y a la démocratie semi-directe, qu'on appelle quelquefois le système du référendum. Ce mot de référendum est une de ces déformations assez fréquentes dans le langage politique comme dans le langage courant, elle vient de la formule complète statuer ad referendum.., c'est-à-dire décider à condition d'en référer à ses mandants. Lorsque le métayer sur le champ de foire vend une paire de boeufs, il lui arrive de dire: " je me réserve le maître", c'est-à-dire qu'il se réserve l'approbation du maître. C'est une vente ad referendum.

Plébiscite et referendum

Dans le système de la démocratie semi-directe, on décide en se référant au peuple. Le mot de referendum est courant en France pour désigner la consultation du peuple.

En Suisse, le mot de referendum n'existe pas, on dit "un plébiscite". Mais en France, le mot plébiscite a un sens particulier, il est réservé aux

Source : BIU Cujas

consultations dans la démocratie césarienne (démocratie de Napoléon Ier et de Napoléon III). Le plébiscite suppose qu'on statue sur deux points:

1° Une question de personne,

2° Une question de réforme constitutionnelle sur laquelle le peuple est appelé à statuer.

Plébiscite est d'ailleurs un terme plus exact, parce que le mot de referendum ne s'applique pas à certaines manifestations de la législation directe par le peuple. En effet, en Suisse, comme d'ailleurs dans l'Allemagne de Weimar, le peuple pouvait prendre des initiatives, il pouvait proposer un projet de loi ou de révision constitutionnelle.

Où trouvons-nous ce système de la décision par le peuple, moyennant une certaine collaboration de la représentation du peuple, plébiscite ou referendum, qui ne supposent pas la réunion matérielle de l'ensemble des électeurs dans un même endroit, mais qui se traduit par l'apport d'un bulletin dans des urnes réparties sur l'ensemble du pays?

Sous le Premier Empire, Napoléon I avait fait déposer des registres dans les mairies, dans les études de notaires, chez un grand nombre de fonctionnaires et on votait en allant signer sur ce registre à la colonne des "oui", ou à la colonne des "non". Le vote était public et Napoléon voyait qui avait voté pour lui ou contre lui. Mais en général le plébiscite ou le referendum s'exercent au moyen d'un bulletin déposé dans une urne, bulletin portant oui ou non. Sous le Second Empire, chaque électeur recevait deux bulletins un bulletin oui et un bulletin non, et certaines familles sont fières de montrer encore à l'heure actuelle des bulletins oui, montrant que leurs ancêtres avaient été fidèles à la république.

En Allemagne, dans le dernier plébiscite d'Hitler on a donné un bulletin dans lequel il y avait une case non et une case oui, il suffisait de tracer une croix dans la case que l'on avait choisie.

On voit la différence entre la démocratie directe et le referendum; c'est que le referendum s'exerce au moyen d'un bulletin déposé dans des urnes.

La Suisse avait la démocratie directe dans quelques petits cantons: Uri, Unterwalden, mais ce système a été supprimé en 1930.

Le referendum a pris une importance tout à fait remarquable dans l'Amérique du Nord (non pas dans les Etats-Unis de l'Amérique, mais dans les Etats particuliers). En effet, le referendum a surtout sa place dans les Etats particuliers. On sait que les Etats-Unis d'Amérique sont formés d'une agglomération d'Etats;

Source : BIU Cujas

chacun de ces Etats a ses organes, son Parlement, son gouverneur, qui joue le rôle de chef de l'Etat, et dans ces Etats les parlements sont singulièrement déconsidérés. Les hommes qui ont une situation, les grands avocats, refusent d'aller dans ces Parlements particuliers; de sorte qu'un grand anglais Brice qui a écrit un livre sur la démocratie américaine (M.Brice a été ambassadeur d'Angleterre aux Etats-Unis) a dit: " Les Américains vivent avec leurs parlements comme la vigne vit avec le phylloxera, c'est-à-dire avec un fléau, dont on s'efforce de limiter les ravages". A un autre endroit, il dit que "la constitution des Etats particuliers essaie de limiter les ravages des Parlements, comme dans certains pays avec des grilles, on essaie de limiter les ravages des lapins".

Il y a tout un ensemble d'institutions, qui essaient en effet de limiter les ravages des Parlements; on les empêche par exemple de statuer sur une loterie, d'autoriser une banque d'émission, de siéger plus de 3 mois, et même pour les empêcher de rester plus de 3 mois en session, on a imaginé de leur cesser tout traitement après ces trois mois.

Dans ces pays, le peuple se réserve à lui-même une décision par le referendum sur une grande quantité de questions; mais le referendum dans ces conditions cesse d'être éclairé.

Dans un livre, qui a été fait par le professeur Garnier "Manuel de droit constitutionnel illustré", il y a une reproduction d'un bulletin de vote aux Etats-Unis, le peuple vote sur 40 ou 50 questions; finalement le referendum n'est plus qu'une formalité.

Le régime représentatif pur en France

En France, quel est le droit constitutionnel positif? D'après les textes, art. I de la loi du 25 février I875 et l'art.3 de la même loi, notre constitution adopte le régime représentatif pur. Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées; le président de la république promulgue les lois, qui ont été votées par les deux assemblées. Aucune place pour une intervention du peuple.

Il en résulte que le referendum ou consultation directe du peuple ne pourrait être introduit dans nos institutions que par une révision constitutionnelle; par la procédure spéciale et solennelle de la révision constitutionnelle. Cela a été décidé à plusieurs reprises, et notamment le 7 juin I885, à propos d'une proposition de M. Cunéo d'Ornano, et le 15 décembre I908, à propos d'une proposition de M. Archimbault. M. Archimbault avait été élu à la suite d'une campagne contre l'augmentation de l'indemnité parlementaire de 9000 à 15.000. Arrivé à la Chambre ,il propose

Source : BIU Cujas

de soumettre l'augmentation de l'indemnité parlementaire au referendum; bien entendu, si on avait soumis cette question au referendum, l'indemnité aurait été ramenée à 9000, mais la Chambre a refusé en invoquant la constitution.

Cette règle s'applique donc au referendum de décision; elle s'applique aussi au referendum de consultation. Le 3 juillet 1905, au moment où allait être votée la loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat un député des Alpes Maritimes M. Raiberti, proposa de soumettre cette loi au referendum; si on l'avait soumise au peuple, cette loi aurait certainement été rejetée, car dans l'ensemble du pays on était resté concordataire. Toutefois, à ce moment, il a été décidé que la constitution française était représentative, et qu'on ne pouvait pas soumettre la loi au referendum.

On voit donc que pour introduire le referendum dans la constitution, il faut une révision de la constitution.

Si dans une circonstance donnée, on voulait consulter le peuple, on ne pourrait le faire sans une révision préalable de la constitution, parce que la constitution est purement représentative. Ceci est vrai:

1° si on remet la décision au peuple,

2° si on veut instituer un simple referendum de consultation, c'est-à-dire si on veut demander son avis au peuple, quitte à suivre cet avis ou à ne pas le suivre.

Il s'agit ici du système du referendum dans les constitutions une fois en vigueur, par conséquent il s'agit du referendum législatif.

Nous verrons plus tard comment intervient le consentement du peuple au gouvernement qu'il se donne.

Nous avons vu que le referendum faisait partie de la constitution de Weimar, mais le referendum continue à fonctionner dans l'Allemagne d'Hitler, par conséquent la valeur théorique du referendum prend ici un aspect particulier, puisque dans un regime que nous considérons normalement comme un régime de dictature, nous avons une collaboration directe du peuple à cette dictature.

Les personnages de l'Allemagne hitlérienne

Il faut connaître un peu les personnages de cette Allemagne hitlérienne; au sommet Hitler le Fuhrer, le second M. Goering, M. Schacht directeur de l'Economie nationale et en dernier lieu, le ministre de la propagande M. Goebbels, qui est certainement un des hommes les plus intelligents du régime.

Goebbels disait récemment: "C'est la troisième fois que nous faisons appel au peuple. Quelle démocratie peut en dire autant". Trois fois au cours de

Source : BIU Cujas

quelques mois, Hitler a demandé: " Veux-tu homme allemand, et toi femme allemande, la continuation du pouvoir d'Hitler, et approuves-tu toutes les réformes qui ont été réalisées ? " et trois fois le peuple a répondu: oui. Sans aucun doute on sait bien que l'on peut fausser la consultation du peuple surtout par la manière de poser les questions et notamment la manière plébiscitaire est particulièrement dangereuse, puisqu'on donne au peuple la faculté ou bien d'approuver ce qui existe et par conséquent la continuation de l'état de choses ou de se lancer dans l'inconnu. Mais le peuple aime mieux le gouvernement qu'il connaît qu'un lendemain qui l'inquiète.

D'autre part, il faut bien reconnaître qu'il n'y a aucune puissance au monde, qui puisse contraindre un homme libre à répondre contre sa volonté à une question qui lui est posée, surtout lorsqu'il répond dans le secret en marquant un bulletin. Par conséquent, une consultation populaire même faussée, reste quelque chose, surtout lorsqu'on arrive à une consultation de l'Allemagne, qui représente la presque unanimité du peuple allemand. Si nous avions deux ou trois millions d'opposants, cela nous indiquerait que la crainte a amené un certain nombre d'Allemands à approuver le régime d'Hitler, mais c'est la quasi unanimité, et nous avons de la peine à croire qu'un peuple tout entier agit sous l'empire de la terreur.

On voit comment la question se pose: Hitler peut dire : " Vous dites que vous êtes démocrates, et vous ne consultez pas votre peuple."

Le referendum législatif dans la constitution de I793.

Le referendum, chose curieuse, est d'origine française. Mais ce qu'il y a de remarquable, c'est que la constitution de I793 rejetait le régime purement représentatif, en disant: "les députés du peuple ne sont et ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires, ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple n'a pas approuvée est nulle et n'est pas une loi.

Voilà ce qu'affirme la constitution de I793. Aussi la constitution établit-elle le referendum législatif. Le corps législatif, dit l'art.53, propose les lois et rend les décrets.

Les lois étaient définies par les objets sur lesquels elles portaient, et elles étaient envoyées aux assemblées primaires (les citoyens).

Ces objets étaient évidemment les objets les plus importants, et alors si dans les 40 jours, un certain nombre d'assemblées primaires le demandait, la loi était soumise au referendum.

Comme on l'a vu à plusieurs reprises, ce qui

Source : BIU Cujas

diminue la portée de ce précédent, c'est que la constitution de I793 ne fut jamais appliquée; elle fut votée par la Convention, promulguée au milieu des réjouissances populaires qui avaient été organisées par le peintre David, et elle ne fut jamais appliquée attendu que la Convention décida devant son chef-d'oeuvre que le fonctionnement en serait ajourné après la conclusion de la paix et que, lorsque la conclusion de la paix fut réalisée, on s'aperçut que la constitution de I793 était inapplicable. Cette constitution montagnarde tient une grande place dans l'histoire des doctrines politiques de la France. On peut dire, également dans l'histoire des doctrines du monde, puisqu'elle contenait cette idée du veto populaire, c'est-à-dire cette opposition du peuple à une loi votée par les assemblées et que la Suisse a copié l'idée du veto populaire sur les institutions de la constitution montagnarde de I793.

Le plébiscite sous l'Empire

Sous le Premier et le second empire, nous avons cette application faussée du régime semi-direct, qui est le plébiscite. On sait que le plébiscite suppose une double question: une question sur une mesure, et une question sur une personne. Les rangs des partisans du referendum se sont épaissis, depuis environ un demi-siècle. En I888, le referendum figurait dans le programme boulangiste. Il est passé dans le programme socialiste; il y eut une proposition de MM. Vaillant et Allard en I903, qui comportait la consultation directe du peuple et aujourd'hui, à l'heure où nous sommes, s'est fondé à la Chambre un groupe du referendum sous la présidence de M. Barety, qui est un député extrêmement modéré, par conséquent c'est une caution bourgeoise.

Le système de la démocratie représentative, qui est consacré par notre constitution est fondé sur une conception pessimiste du peuple; on dit: "le peuple serait incapable de comprendre et de dégager les solutions les plus conformes à ses propres intérêts", mais cette déclaration d'incapacité à la charge du peuple c'est la condamnation même de la démocratie. On essaie de se rassurer avec une fameuse phrase de Montesquieu, à savoir " que le peuple, incapable de décider sur les questions qui l'intéressent, est admirable lorsqu'il s'agit de choisir ses représentants" Dans l'ensemble, tout en rendant hommage au Parlement, il faut constater que le peuple commet quelques erreurs sur le choix de ses représentants, par conséquent, l'affirmation de Montesquieu est tout à fait déplacée. On pourrait dire, au contraire, en faisant ce qu'ona fait avec les maximes de la Rochefoucauld,

Source : BIU Cujas

qui, retournées, paraissaient aussi vraies, que le peuple, incapable de choisir ses représentants, est parfaitement capable de décider sur ses destinées.

Je ne dis pas que les hommes dans la rue, soient parfaitement capables de décider sur les destinées de la France, mais je dis que le peuple en France ne demande pas à trancher toutes les questions techniques. S'il s'agit d'un grand courant législatif, d'une de ces grandes questions qui, comme on l'a vu à certaines époques, ont déchiré la France avant la guerre, à l'égard par exemple de la pensée religieuse, ne croit-on pas que le peuple soit aussi capable de décider que n'importe lequel de ses représentants? Est-ce que le peuple, en 1905, n'aurait pas été aussi capable que les membres du Parlement de dire s'il voulait ou non le concordat. Le peuple savait très bien ce qu'il voulait, qu'il s'agisse des congrégations ou d'autres questions du même genre.

Par conséquent, il y a toute une série de questions importantes sur lesquelles le peuple peut statuer. Le peuple peut dire par exemple:"je veux ou je ne veux pas d'assurances sociales".

En Suisse, à ce sujet, on avait préparé un projet de loi sur les assurances sociales, on a demandé au peuple son avis, mais le peuple a rejeté le projet. Par conséquent, il était très capable de savoir s'il voulait les assurances sociales ou s'il n'en voulait pas.

Donc, la participation directe du peuple est parfaitement possible, mais l'absolu doit être banni du domaine politique. Certains axiomes comme celui de la ligne droite, plus court chemin d'un point à un autre, certaines manières de raisonner, comme le dilemne: " ou bien ceci, ou bien cela" toutes ces manières doivent être bannies du domaine politique et du droit constitutionnel.

Nous ne pouvons pas aller jusqu'au bout, et c'est malheureusement jusqu'au bout qu'on a voulu aller dans les cantons suisses dans cette matière du referendum. Il en est résulté que le peuple a fini par se dégouter de ces institutions de la démocratie. Par exemple, un canton suisse, dont la législature vote une réforme extrêmement bonne, inspirée des meilleures intentions, (puisqu'il s'agit de sièges à mettre à la disposition des employés de magasin, lorsqu'ils ne sont pas occupés par les clients) a trouvé qu'on pouvait décider ces choses sans déranger le peuple.

Les arguments en faveur du referendum

Par conséquent, il faut organiser le referendum. Le régime de la démocratie ne doit pas être le régime cohue, alors pourquoi sommes-nous sympathiques au

Source : BIU Cujas

referendum?

I° Parce qu'il apparaît comme un remède à la démagogiedes élus.

Je crois que ce n'est pas se mêler aux polémiques actuelles que de constater que le régime électoral entraîne de la part des élus une certaine tendance à la démagogie. Dans le système de la surenchère, lapeur de l'électeur et surtout la peur de certains groupes.

Il y a un élément parti dans cette démagogie? Pourquoi un citoyen adhère-t-il à un parti? Souvent par simple répugnance pour un autre parti. Quelqu'un a dit: " je me rattache à tous les partis par quelques aspirations généreuses, je m'éloigne de tous par toutes sortes de répulsions".

En effet, dans chaque parti, il y a quelque chose de mauvais, mais il y a aussi quelque chose de bon, et ceux qui hésitent sont sacrifiés dans la vie politique. Il faut faire partie d'un groupe ou d'un parti pour arriver. Alors on se met dans un parti et à partir de ce moment on n'est plus libre, on vote avec ce parti et même contre sa conscience.

Beaconsfield

M. Maurois a écrit un livre très intéressant sur Disraéli Lord Beaconsfield premier ministre de la Reine Victoria? Disraéli était un israélite de petite extraction; il est devenu un grand chef du parti conservateur. C'était un homme tout à fait séduisant, d'une haute intelligence, et quand il ne gouvernait pas, les affaires du pays, il écrivait des romans; dans l'un d'entre eux il retraçait une conversation entre un lord et son fils: "Maintenant allez mon fils, disait le lord, et souvenez-vous qu'il ne faut jamais voter suivant sa conscience comme un aventurier ou un philosophe, mais qu'il faut voter avec son parti comme un gentilhomme".

Le vote du parti doit être corrigé par le referendum populaire. Qui n'est pas décidé à sacrifier dans une certaine mesure à la démagogie, au moins, dans les paroles qui ne veut pas exagérer un peu quelques tendances, doit renoncer à la vie politique et l'électeur sait bien ce que c'est que la démagogie et il en tient compte lorsqu'il met son bulletin dans l'urne. Combien d'électeurs, lorsqu'on les met en garde contre les doctrines de certains extrémistes, surtout d'extrême gauche, disent: "Ils ne feront pas tout ce qu'ils disent". Alors on vote pour un homme, parce que cet homme flatte certaines tendances.

C'est ainsi que dans certaines régions du Midi, des propriétaires riches, ou aisés, dont les enfants sont baptisés et se marient à l'église, appartiennent

Source : BIU Cujas

au parti communiste. On dit "la carmagnole dans le Midi, c'est à peine la Marseillaise dans le Nord". Seulement il arrive qu'un jour l'élu fait ce qu'il a dit. Il faut donc tout de même un correctif à un excès de démagogie.

Voilà par exemple l'expérience de Genève: Genève pour l'étranger est une ville de grands bourgeois, et on en est convaincu lorsqu'on va du côté du bastion et que l'onvoit les immeubles habités par des notables et une certaine aristocratie suisse. On s'imagine que c'est une ville conservatrice, et pourtant il y a quelques mois, il y eut à Genève des troubles sociaux. Les Suisses ont le franc à 20 sous, et ils s'en plaignent. En effet, il y a en Suisse certains malaises parce que la vie demeure chère et que les salaires ne sont pas toujours complètement adaptés au prix de la vie; ces malaises se sont traduits par des troubles dans la rue, on a fait venir pour les reprimer des jeunes gens qu'on exerçait au service militaire (il n'y a pas en Suisse d'armée permanente, mais il y a des exercices permanents). Ces jeunes gens sont venus avec des fusils, des mitrailleuses; le peuple s'est jeté sur ces jeunes gens, a brisé les fusils, et à un moment donné une mitrailleuse est partie.. Ce fut alors une chose épouvantable.

A la tête du mouvement social était un personnage cultivé, qui n'est pas de la classe ouvrière, et qui s'appelle M. Nicole; il a été poursuivi à la suite de ces troubles par le gouvernement de Genève et condamné à la prison; mais sur ses entrefaites, les élections ont eu lieu et M. Nicole, socialiste révolutionnaire a été nommé chef du gouvernement de Genève. C'est un des gros événements politiques de ces dernières années.

Seulement, il s'est produit ceci: c'est que M. Nicole une fois au pouvoir a voulu faire la politique de son parti et notamment, il a voulu faire une politique socialiste de dépenses et d'impôts considérables; mais il y eut un referendum et quand on soumit les projets du gouvernement au peuple, le peuple les rejeta. On voit que le referendum peut être, dans des circonstances données, un remède à la démagogie des élus.

Ajoutons que le referendum compense les monstruosités du découpage des circonscriptions: on sait que ce découpage créé des inégalités profondes. Par exemple 22338 habitants de Florac ont autant d'influence que I37.7I8 habitants de Corbeil; 22250 habitants de Castellane ont autant d'influence que I33.947 habitants de St-Denis. 29.000 habitants de

Source : BIU Cujas

Forcalquier que I20.000 habitants de Grenoble, 25.000 habitants de Briançon que III.000 habitants de Valenciennes etc...

Il en résulte que la représentation du pays est faussée; dans ces conditions la Chambre ne peut pas être la véritable représentation du pays et Gambetta avait raison, quand il disait que le "scrutin d'arrondissement était un miroir brisé, dans lequel la France avait de la peine à reconnaître son image". Or il faut de temps en temps, au moins sur les grands principes, sur les grands problèmes économiques connaître l'opinion véritable du pays.

J'ajoute que le referendum a une vertu pacifiqatrice. Une loi votée par les représentants de 2 millions de Français, comme cela est arrivé pour certaines lois sous la IIIème République, peut tout de même soulever une partie de l'opinion; au contraire, si la loi est votée par la majorité du pays, la minorité n'a plus qu'à s'incliner.

Remarquons la vertu d'ordre qu'aurait le referendum. Le peuple marche à la rigueur contre l'atelier où se fabrique les lois; mais si c'est le peuple qui, dans son ensemble, a voté la loi contre qui pourrait-il marcher?

Le referendum donne son organe à l'intérêt général. Nous touchons là au problème général de l'organisation démocratique; trouver une représentation efficace et effective de l'intérêt. Auprès de tous les élus, les intérêts particuliers sont les plus forts; or, si les intérêts particuliers n'ont guère de reconnaissance, ils ont de la rancune; au contraire, l'intérêt général n'a, ni reconnaissance, ni rancune; l'homme politique qui s'est consacré exclusivement à l'intérêt général sans manifester la moindre sympathie pour les intérêts particuliers, n'a que bien peu de chance de rester dans la vie politique; c'est ce qui explique à la Chambre des Députés cette multiplicité des groupes tendant à défendre des intérêts particuliers; groupe de la fleur (c'est la côte d'Azur) groupe viticole (départements de l'Aude et de l'Hérault) groupe de la résine (ce sont les Landes), groupe des commis-voyageurs, c'est l'ensemble des députés etc..

Il y a environ 200 groupes, et alors on vote pour des intérêts particuliers.

D'autre part, ceux qui ont quelque expérience de la vie politique savent que chaque jour ils sont assiégés par les représentants des intérêts particuliers; chaque parlementaire trouve dans son courrier des sommations des divers groupes. A la Chambre des représentants des intérêts viennent y témoigner devant les

Source : BIU Cujas

commissions. Il y a même à la Chambre le groupe des concierges, parce que les concierges sont des agents électoraux influents; à Paris, ce sont eux qui distribuent ou ne distribuent pas les prospectus, les circulaires, les bulletins de vote; ce sont eux qui disposent d'une quantité de moyens pour influer sur les élections.

Dans la vie municipale, il est plus opportun au point de vue de l'électoralisme et du maintien à la tête de la commune de défendre certains intérêts: intérêts des bouchers, des petits commerçants, que de prendre la défense des consommateurs. Si on prend la défense des consommateurs, ils n'en savent aucun gré; au contraire, si on nuit aux fournisseurs, ils auront de la rancune et feront campagne contre celui qui les aura combattus.

La représentation électorale ne donne pas son organe à l'intérêt général; au contraire, il est évident que le peuple lui-même statuera pour servir ses propres intérêts. Une des aspirations les plus certaines, à l'heure actuelle, c'est une réforme électorale; or le scrutin d'arrondissement donne lieu à toutes sortes de critiques. On pourrait donc dans une réforme électorale laisser une place pour le referendum, mais sous quelle forme:

L'initiative populaire

I°- C'est l'initiative populaire. Un ensemble de citoyens prend l'initiative d'un projet de loi. Le droit constitutionnel suisse distingue entre l'initiative formulée et l'initiative non formulée.

L'initiative formulée, c'est celle qui est rédigée en articles, et alors si le peuple à une certaine majorité approuve une loi, les chambres sont appelées à voter directement sur le projet ainsi formulé.

L'initiative non formulée, c'est le peuple qui invite les Chambres à rédiger un projet de loi dans un temps déterminé; les Chambres sont obligées de rédiger ce projet répondant aux aspirations du peuple.

Ce système de l'initiative existait dans la constitution de Weimar et a fonctionné à plusieurs reprises; il y a eu un vote sur les biens des princes; il y a eu une initiative communiste au sujet de la construction des cuirassés. Le Reichstag avait décidé la construction d'une série de navires de guerre et les communistes ont pris l'initiative contre l'exécution de ce programme naval. L'initiative a d'ailleurs échoué, mais il y a eu un certain nombre de suffrages.

Il y a eu également l'initiative Hugenberg contre les réparations. C'était une initiative formulée; il y avait un article, qui disait que l'Allemagne ne

Source : BIU Cujas

paierait pas les réparations de guerre; un autre article disait que tous ceux qui auraient consenti à payer des réparations de guerre exigées par le traité de Versailles, seraient coupables de haute trahison. C'est là évidemment une chose redoutable; cette initiative Hugenberg a réuni plus de 4 millions de suffrages.

L'initiative Hugenberg a été rejetée, mais tout de même il y a eu 4 millions d'allemands qui ont voté pour cette initiative. On ne peut donc pas dire: "Nous sommes en danger à raison d'Hitler"; parce qu'avant Hitler, l'Allemagne était redoutable, puisque 4 millions de citoyens se dressaient contrele traité de Versailles.

Il y a eu, en Suisse, des initiatives populaires constitutionnelles, qui toutes n'ont pas été extrêmement heureuses. Par exemple l'initiative au sujet de l'abattage des animaux; on avait mis dans la constitution suisse qu'il était interdit de tuer des animaux avant de les avoir préalablement assommés. C'était une initiative anti-sémite, parce que les traditions israélites veulent qu'on ne mange pas d'animaux, qui n'ont pas été préalablement assommés, et même pas de poissons, qui aient été étouffés dans l'air. Le peuple suisse, mu évidemment par un sentiment curieux, qui était à la fois fait de sentimentalité, de protection des animaux et d'anti-sémitisme a fait mettre cette règle dans la constitution. Mais on est arrivé à des choses ridicules, parce que la constitution étant absolue, des cuisinières furent poursuivies, parce qu'elles avaient tué un poulet sans l'assommer préalablement. Le tribunal a été obligé de délibérer gravement, et en fin de compte il fut décidé que les volailles n'avaient pas besoin d'être assommées.

Le veto populaire

2° Le veto populaire - Une loi a été votée par les Chambres, alors le peuple peut, par une initiative, demander que cette loi lui soit soumise. Le veto populaire existe également en Suisse.

L'appel du Parlement

3° L'appel du Parlement. Le Parlement se trouve embarrassé au moment de voter une loi, alors il décide que cette loi ne sera applicable que si le peuple le veut. Le Parlement dit: cette loi sera soumise au referendum. C'est ce qu'on appelle le referendum facultatif de la part du Parlement, tandis que le veto prend quelquefois le nom de referendum facultatif de la part du peuple.

Remarquons que nous nous trouvons là en présence de 3 séries de referendum facultatifs: initiative du peuple, veto du peuple, appel du Parlement.

Source : BIU Cujas

Le referendum obligatoire.

Il ne faut pas, à notre sens, aller plus loin et demander, comme cela existe dans une quantité de cantons suisses le referendum obligatoire. Certains cantons suisses obligent le peuple à se prononcer sur toutes les lois votées par le Parlement. On arrive par ce système à fatiguer le peuple et on aboutit à ce qu'une simple minorité des électeurs seulement se déplace pour exercer ses droits.

On a dit quelquefois que le referendum n'était pas éclairé, parce qu'il n'était pas précédé d'une discussion. En réalité, la discussion n'a pas lieu dans une assemblée, elle a lieu devant le peuple lui-même.

Au sujet de la liberté de la presse, au moment d'une consultation du peuple sur une certaine mesure, il y avait de grands appels en faveur de la liberté.

Dans le canton de Lucerne, au moment de cette campagne sur l'interdiction du Schnick (liqueur forte), il y eut des affiches représentant une famille vivant misérablement par la faute du chef de famille rentrant ivre chaque jour. Par contre, il y avait également des affiches représentant une famille vivant heureuse, et dont le père chaque jour au repas fumait sa pipe en buvant un verre d'alcool.

Par conséquent, chacun savait déjà dans quel sens il devait se décider.

Principe du gouvernement représentatif.

La démocratie peut s'organiser suivant trois modes:

La démocratie directe.

Dans la démocratie directe, le peuple lui-même fait tout, vote les lois, nomme les fonctionnaires, statue sur les procès les plus importants. C'est la démocratie de l'antiquité classique (A Rome sur le Forum, à Athènes sur l'Agora). Ce régime a continué dans les cantons les plus montagneux et les plus petits de la Suisse, sous le régime de la Landgemeinde, assemblée du peuple. On comprend tout de suite que ce régime n'est applicable que dans de toutes petites nations, puisqu'on suppose que le peuple entier se réunit au même endroit, place publique, vallée, prairie, etc,...

Le referendum.

2ème système: le referendum. Il y a une autorité centrale fondée sur le régime représentatif, qui prépare des décisions, et le peuple lui-même prend la décision en mettant des bulletins oui ou non dans des urnes. C'est ce qu'on appelle en Suisse le système du plébiscite et en France, le referendum, parce qu'en France "plébiscite" a une signification spéciale et suppose que les électeurs sont appelés à se prononcer à la fois pour une personne et pour une réforme constitutionnelle ou autre.

Ce système du referendum a pris une très grande

Source : BIU Cujas

extension en Suisse, aux Etats-Unis et dans plusieurs constitutions du lendemain de la guerre, notamment dans la constitution allemande de Weimar. M. Joseph Barthèlemy, sympathique au referendum, à condition qu'il n'en soit pas fait abus, parce que les électeurs se fatiguent très facilement.

Le régime représentatif pur.

3ème système: le régime représentatif pur - régime adopté dans les termes déjà indiqués par la Constitution de 1875. Les lois sont votées par la Chambre des Députés et par le Sénat et promulguées par le Président de la République. A aucun moment, le texte de la constitution ne prévoit l'intervention du peuple.

ETUDE PRATIQUE DE L'ORGANISATION DU REGIME REPRESENTATIF.

Le Parlement.

Il y a dans tous les régimes constitutionnels un organe chargé de faire les lois, et en outre dans le régime parlementaire, le Parlement a pour mission de contrôler le gouvernement et de faire le budget.

L'expression courante de pouvoir législatif, lorsqu'elle s'applique aux Chambres est donc une expression insuffisante, puisqu'elle ne fait allusion qu'à une des missions des Chambres, qui est de faire les lois.

La primauté du Parlement dans le régime représentatif.

Il vaut mieux dire le Parlement. On dit très souvent aussi la représentation nationale. Ceci est une expression particulièrement significative, puisque si l'on appelle le Parlement la représentation nationale, on en fait nécessairement le premier organe de l'Etat.

A ce sujet, on trouve dans le "Moniteur", la relation d'un incident particulièrement significatif qui s'est produit au sujet d'un discours de l'Impératrice Marie-Louise recevant une délégation du Corps Législatif pendant l'absence de Napoléon. L'Impératrice avait déclaré qu'elle était heureuse de recevoir une délégation de la "représentation nationale" Napoléon voulut faire une rectification en disant qu

---

E R R A T U M

Le titre de la page 149 doit être ainsi rétabli Deuxième principe posé par la constitution.

Source : BIU Cujas

c'était certainement par erreur que l'impératrice avait donné ce nom au corps législatif, qui était chargé de préparer les lois sans les faire et que dans ces conditions l'expression de "représentation nationale" était tout à fait inexacte.

Le terme de "représentation nationale" est tout de même couramment employé; il explique la primauté du Parlement dans le régime représentatif; c'est le Parlement qui est le premier et le plus important des organes de l'Etat; d'où vient cette primauté du Parlement ? Il y a d'abord des raisons politiques, qui viennent de notre histoire et notamment de l'histoire de la Révolution: Il y avait alors le roi, théoriquement tout puissant; on veut le renverser, on a l'habitude des idées absolutistes et du pouvoir sans contrôle, alors on enlève le pouvoir absolu au roi pour le transporter à la représentation nationale. D'autre part, on construit juridiquement cette théorie de la primauté du Parlement, on dit: "il y a une nation souveraine, cette nation transmet sa souveraineté au Parlement, par conséquent le Parlement est le premier des organes de l'Etat.

En quoi consiste cette primauté du Parlement.

C'est le Parlement qui prend les décisions, qui auront une influence décisive sur la vie nationale. Le Parlement détermine les règles qui régissent l'activité des autres organes de l'Etat.

En ce qui concerne les lois, le Parlement les fait seul; le Président de la République a un certain contrôle, mais la décision reste toujours au Parlement. En second lieu, le Parlement peut devenir constituant simplement en se réunissant en une seule assemblée qui modifie la constitution.

De plus, c'est le Parlement qui contrôle le gouvernement.

En dernier lieu, c'est le Parlement qui vote le budget et c'est le Parlement qui fait la vie entière de l'Etat.

Le Parlement doit-il ou non comprendre une seule chambre ?

Nous trouvons d'abord un problème extrêmement important et jamais résolu: à savoir si le Parlement doit ou non comprendre une seule Chambre, doit-il y avoir un Sénat ?

Il n'y a pas de régime représentatif sans une assemblée, mais doit-il y avoir une autre assemblée pour composer le Parlement ? Quelquefois la langue politique parle de Chambre Haute en parlant de la seconde Chambre; cette expression peut être employée par courtoisie; dans les pays aristocratiques, ou à la tête de l'Etat il y a un roi héréditaire, qui s'appuie sur une noblesse représentée dans une Chambre, on l'appelle Chambre Haute et on a admis en plus une représentation populaire.

Source : BIU Cujas

Mais dans tous les pays constitutionnels, cette expression de Chambre Haute est déplacée, parce qu'en réalité, la seconde Chambre a des pouvoirs moindres que la Chambre populaire. C'est vrai dans une certaine mesure pour le Sénat français, pour la Chambre des Lords, pour le Sénat des Etats-Unis et pour les Chambres de tous les pays.

La Constitution de 1875 admet deux Chambres, la Chambre des Députés et le Sénat. La tradition républicaine, qui s'était maintenue à travers tous les régimes depuis la Révolution, n'admet qu'une Chambre et l'on verra que dans les débuts de la IIIème République, la suppression du Sénat était demandée par les partis de gauche; aujourd'hui encore, le parti socialiste demande, sinon la suppression absolue du Sénat, du moins la réduction de ses pouvoirs à une faculté de veto, épuisée d'ailleurs après son premier exercice.

On sait que les constituants de 1875 se sont inspirés de deux livres: l'un de Victor de Broglie "Vues sur le gouvernement français", l'autre de Prévost-Paradol "La France Nouvelle". Notamment ce dernier avait eu un grand succès sous le Second Empire, et il suffit de voir le plan des constitutions, qui se trouvent dans ces deux ouvrages et de le rapprocher du plan de la constitution de 1875 pour voir que cette dernière s'est inspirée de ces deux livres.

Or, dans ces deux livres, il y avait le projet d'une seconde Chambre, qu'on appelle Grand Conseil ou Sénat. L'Assemblée nationale regarda la Seconde Chambre comme la base même de la constitution. On a dit que "la constitution de 1875 est avant tout un Sénat".

La loi du 13 Mars 1873, dans son article 5 renouvelait une espèce de serment du Jeu de Paume. Ce serment du Jeu de Paume avait dit: "L'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir donné une constitution à la France". Or, l'Assemblée nationale , dans cette loi du 13 Mars 1873 déclare: "l'assemblée ne se séparera pas avant d'avoir statué.

1° - sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics;

2° - sur l'organisation et les attributions d'une seconde Chambre.

C'est un texte remarquable et curieux, parce qu'à ce moment l'Assemblée nationale ne savait pas si elle ferait une République ou une monarchie, mais elle savait qu'elle ferait une seconde Chambre.

Les Républicains adversaires de l'institution d'une seconde

Cette institution d'une seconde Chambre eut comme adversaire le bloc républicain tout entier, 313 voix votèrent contre le principe du Sénat. Pourtant on arrive à la constitution de 1875, mais ceci est dû l'action de Gambetta.

Source : BIU Cujas

chambre.

On peut lire à ce sujet un article de Robert Dreyfus dans la Revue de Paris: "Gambetta et les débuts de l'opportunisme". C'est en 1873 que Gambetta, que l'on considérait, suivant l'expression qu'emploiera Jules Grévy, comme "un fou furieux", commença son évolution, qui lui a été singulièrement reprochée par ses anciens amis radicaux d'extrême gauche. Il déclare qu'il faut s'entendre et en sortir. Alors Gambetta trouve le moyen de rendre l'institution du Sénat populaire. Nous avons vu que dans la vie publique, une bonne formule vaut souvent mieux que de bonnes raisons et de bons arguments; or, comme on va le voir dans la suite, le Sénat est élu par les délégués des conseils municipaux, et c'est Gambetta qui lancera l'axiome: "le Sénat sera le grand conseil des communes de France".

Au début de la IIIème République, le parti radical avait un programme très net. Aujourd'hui, si on lit les programmes des divers partis, les affiches des divers candidats, on constate que tous les partis ont sensiblement le même programme; les partis de gauche veulent rassurer la droite tandis que les parties de droite veulent se teinter de rouge et font des déclarations démagogiques.

Au point de vue fiscal le parti radical du début de la IIIème république avait un programme très net, il voulait l'impôt sur le revenu. Au point de vue religieux il voulait la séparation des Eglises et de l'Etat; au point de vue militaire une marche vers la suppression des armées permanentes; au point de vue constitutionnel, suppression de la présidence de la république avec un système analogue à celui de l'amendement Grévy : le président du Conseil nommé par l'Assemblée choisit ses ministres, et le ministère toujours responsable devant l'assemblée. Enfin le parti radical voulait la suppression du Sénat.

Le Ier Juin I88I, M. Clémenceau fait à la Chambre des députés un discours véhément contre l'institution de la Seconde Chambre; par la suite, il y a un discours tout à fait remarquable et intéressant de M. Camille Pelletan disant que le Sénat ne représente rien, que son mode d'élection aboutit à faire du Sénat la représentation d'aucune force du pays, que dans aucun pays du monde il y a un Sénat constitué de cette façon. M. Pelletan, dans la "Dépêche", fait campagne contre ce collège électoral du Sénat, exposé dit-il à la corruption, non pas seulement par l'argent, mais par les promesses de faveurs, de places, ou de décorations.

La dernière campagne contre le Sénat est une proposition du mois de mars I894, et depuis cette époque on peut dire que la suppression du Sénat n'est peut-être pas sortie du programme du parti radical, mais

Source : BIU Cujas

qu'elle n'y figure plus.

Il y a d'ailleurs à ce sujet une coïncidence, c'est que le parti radical une fois maître du Sénat a cessé d'être véhément contre cette institution, il ne demande plus la suppression du Sénat, mais il demande que le Sénat soit soumis à la condition, qui est celle de la Chambre des Lords actuelle, à savoir que la Chambre des Députés décide , que la seconde Chambre annule sa décision, mais que si la Chambre des Députés persistait dans sa première opinion, le Sénat ne pouvait plus s'y opposer, tandis qu'aujourd'hui le Sénat en s'opposant à une réforme peut l'arrêter d'une façon définitive.

Principe de la dualité des Chambres.

Principe de la dualité des Chambres.

Il y a une quantité d'arguments à ce sujet :

I°- Argument de l'histoire et de la législation comparée, d'où se dégage un principe favorable à la division du Parlement en deux chambres. La dualité de Chambres c'est le droit commun des pays constitutionnels; de sorte qu'il est plus simple d'indiquer les pays où n'existe pas le Sénat : la Serbie, la Turquie, l'Espagne républicaine. Partout ailleurs, nous trouvons une seconde Chambre.

La Chambre des Lords en Angleterre.

L'existence d'une seconde Chambre a trouvé sa source en Angleterre et les Anglais ne se préoccupent pas de justifier cette institution. Il y a une seconde Chambre comme l'a dit un écrivain extrêmement spirituel M. Amos dans un petit livre qui vient d'être traduit par M. Paul de Lapradelle sur la constitution anglaise, dans lequel il dit " la constitution anglaise est une religion sans dogme". Nous nous trouvons en présence de la Chambre des Lords, nous n'en discutons pas l'utilité. En effet, autrefois le roi a consulté ses barons, ses nobles, et l'habitude de cette consultation a fait naître une seconde chambre, et comme cette noblesse ne pouvait pas payer les impôts seule, il fallait les faire payer au commun, et on a fait la Chambre des Communes.

Par conséquent, en Angleterre, c'est un truisme que l'affirmation d'une seconde Chambre. Mais depuis quelques années (un demi siècle environ), il y a une campagne contre la Chambre des Lords. C'est en effet une institution assez curieuse, il y a 800 lords, et les séances de cette Chambre ne comptent environ que 40 membres présents. Il y a des lords qui n'ont jamais siégé; de sorte que c'est une institution archéologique, que l'on essaie d'ailleurs de moderniser.

Les membres de la Chambre des Lords sont nommés par le roi avec un titre héréditaire, et c'est sur ce

Source : BIU Cujas

point qu'apparaît la différence fondamentale entre la France et l'Angleterre. Il ne faut jamais raisonner, au point de vue politique intérieure, d'un pays à un autre pays; on dit très souvent, par exemple, en parlant du parti travailliste anglais, que c'est le partie socialiste. Mais ce n'est pas vrai ; les travaillistes anglais sont royalistes, alors que les socialistes ne le sont certainement pas, ils sont militaristes et cléricaux. M. Henderson président de la conférence du désarmement, ne manque pas son office du dimanche et lors de son voyage en Amérique, n'ayant pas de pasteur, sur le bateau, il fit son prêche lui-même. M. Mac Donald, au cours d'une visite officielle française, offrit comme réception une revue navale.

De plus, les travaillistes vivent en très bon accord avec le roi.

Il y a évidemment des nuances qui séparent le parti travailliste du parti bourgeois et notamment la difficulté de nommer des lords travaillistes.

Dans le régime parlementaire français, on sait qu'un ministre peut entrer dans les deux Chambres, qu'il soit sénateur député ou même étranger au Parlement; au contraire, dans le régime parlementaire anglais (beaucoup plus parlementaire que le régime français) les ministres ne peuvent entrer que dans la Chambre à laquelle ils appartiennent; un ministre membre de la Chambre des Communes ne peut entrer dans la Chambre des Lords et y exposer la pensée du gouvernement.

Dans ces conditions, lorsque M. Mac Donald a pris le pouvoir avec un ministère travailliste homogène, il a été obligé de chercher une représentation à la Chambre des Lords et il a fallu chercher des gens qui acceptent :

1°- de changer de nom;

2°- de prendre un titre de noblesse;

3°- de prendre l'habillement des lords (souliers à boucles, bas de soie, culotte courte, etc...) dans les manifestations officielles.

La grande préoccupation du parti travailliste a été que si on nommait des travaillistes membres de la Chambre des Lords, les fils de ces travaillistes siègeraient à la Chambre des Lords et ne seraient plus travaillistes. Alors on a choisi des candidats sans enfants mâles et en âge tel qu'ils ne puissent plus en attendre; on a nommé ainsi un écrivain très connu, notamment par son étude sur le paupérisme Sydney Webb, qui a écrit d'ailleurs la plupart de ses livres en collaboration avec sa femme Béatrice Webb; il est devenu Lord Pasfield mais Béatrice Webb n'a pas voulu devenir vicomtesse et changer de nom.

Source : BIU Cujas

La dualité des Chambres est le fait quasi universel. L'Espagne républicaine a supprimé le Sénat, mais on s'aperçoit que le régime français est certainement préférable au régime espagnol. L'Espagne se débat au milieu de difficultés sans nom et ce n'est pas la concentration du pouvoir dans une chambre unique, qui pourra améliorer la situation.

On va de l'unité de chambre à la dualité.

2ème observation. - Historique.- On va, en général de l'unité de Chambre à la dualité, et au contraire le mouvement inverse est assez rare.

Ainsi en I927, la Grèce qui n'avait qu'une Chambre unique a établi un Sénat. Il y a bien l'exemple de l'Allemagne actuelle , mais en réalité dans la constitution de Weimar, il n'y avait pas de Sénat, il y avait un organe qui s'appelait le Bundesrath, c'est-à-dire le conseil de la Fédération et qui comprenait les représentants des gouvernements des pays : représentation de la Bavière, de la Prusse, etc... c'était le pouvoir exécutif qui était représenté.

Ce Bundesrath était une sorte de conseil exécutif M. Hitler a supprimé le Bundesrath et il n'y a plus en Allemagne qu'un Reichstag tout à fait fantômatique.

Plus longue durée des Constitutions qui ont plusieurs chambres.

3ème observation.- Les constitutions qui ont plusieurs Chambres durent plus de temps que celles qui n'en ont qu'une.

En ce qui concerne l'expérience française.

La constitution montagnarde n'avait qu'une seule Chambre, elle n'a jamais fonctionné.

La constitution de I79I n'avait qu'une seule Chambre, elle a duré I an (3 septembre I79I - IO Août I792)

La constitution du 4 Novembre I848, une Chambre, elle a duré trois ans.

Au contraire :

La constitution de l'an III qui avait deux Chambres (Conseil des cinq cents et Conseil des Anciens) a duré 5 ans;

La monarchie constitutionnelle qui avait 2 Chambres, a duré de I8I4 à I848.

La constitution césarienne du I4 Janvier I852, a deux Chambres, elle dure I8 ans.

La constitution de I875 dure depuis près de 60 ans. C'est celle de toutes les constitutions françaises qui a le plus duré.

En ce qui concerne la convention, lorsqu'il s'agit d'élaborer la constitution, qui est devenue la constitution directoriale du 5 fructidor de l'an III, le rapporteur Boissy d'Anglas pour justifier la nécessité de la dualité des Chambres n'hésita pas à dire à la Convention que s'il y avait eu une autre Chambre pour contrôler ce qu'elle avait fait, un grand nombre de fautes et de crimes auraient été évités.

J'en appelle, dit-il à votre propre histoire et

Source : BIU Cujas

au témoignage de vos consciences".

Par conséquent, il y a dans la dualité de Chambres un élément de sagesse, de modération, qui se transforme facilement en facteur de stabilité.

Il faut faire une place à part dans ce système à la constitution de l'an VIII, qui comprenait plusieurs Chambres:

Le Conseil d'Etat, atelier de propositions, disait Sieyès, qui préparait le texte des lois;

Le Tribunat, atelier de critique, qui critiquait les lois proposées par le Conseil d'Etat.

Le Corps Législatif, qui prenait la décision.

Le Sénat, qui examinait la conformité de cette loi avec les institutions constitutionnelles.

Voilà ce qu'enseigne l'Histoire.

Les raisons théoriques en faveur de la dualité des Chambres.

Voyons maintenant très rapidement ce même principe du point de vue théorique.

I°- La dualité de Chambres est conforme à la nature des choses. Il y a deux facultés chez l'homme, l'imagination et la raison : l'imagination - on examine les diverses solutions possibles, on en retient une; la raison - on réfléchit, on examine la décision sur laquelle on s'est arrêté et on la rend définitive.

Par conséquent, il est assez naturel que nous ayons un organe de l'imagination et un organe de la raison.

Ici la littérature politico-constitutionnelle abonde en images, en métaphores, qu'il faut connaître bien qu'elles soient parfois un peu ridicules : la Chambre est le moteur, le Sénat est le frein; la Chambre est le moteur ou la voile, le Sénat est le gouvernail. Le Sénat est le stabilisateur.

Franklin et Washington déjeunaient un jour à Mount Vernon et après déjeuner discutaient des principes de la constitution à établir pour les colonies émancipées. Franklin était partisan de la dualité des Chambres, Washington au contraire, voulait l'unité. Franklin, suivant un usage qu'on a vu encore dans les provinces dans la petite bourgeoisie tout en parlant versa son café dans sa sous-tasse, alors que Washington le but directement dans sa tasse en se brûlant. Franklin lui dit alors : "Vous avez pris les passions brûlantes au sortir de la première Chambre, alors que moi je les ai fait refroidir dans la seconde Chambre".

Il faut également connaître ce mot de Boissy d'Anglas au moment de l'élaboration de la constitution de l'an III : "le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison".

2° - La dualité de Chambres est un obstacle au despotisme.

3°- La dualité de Chambres assure la maturité des

Source : BIU Cujas

lois.

4°- La dualité de Chambres est de nature a amortir les conflits entre l'exécutif et le législatif. C'est un argument qui ne vaut pas grand chose.

La constitution de I848 avait créé une chambre unique l'Assemblée Législative, et en face de cette Chambre avait été établi un président de la république, élu directement par le suffrage universel; il en résultait nécessairement que le suffrage universel était dispersé entre les 750 membres de l'Assemblée législative et par conséquent affaibli, tandis qu'il était concentré, donc fortifié dans la personne du président de la République. Par conséquent, d'une façon quasi inévitable, le conflit devait s'élever entre le président de la République et cette assemblée. C'est ce qui s'est produit le 2 Décembre I85I, lorsque le président de la République a renvoyé l'Assemblée Législative et fondé l'Empire dans les conditions déjà indiquées.

Par conséquent on dit que s'il y a une Chambre unique, on arrive finalement à un coup d'Etat, mais le contraire peut également se soutenir. En effet au moment du coup d'Etat de brumaire an VIII, Bonaparte a commencé par s'assurer le concours des Anciens et quand il a eu ce concours, il a brisé le Conseil des Cinq Cents. On sait que les deux Conseils avaient été transportés à Saint Cloud, à la suite du Conseil que leur avait donné Bonaparte qui leur assurait qu'ils n'étaient pas en sécurité à Paris. Bonaparte est alors arrivé à Saint Cloud avec ses grenadiers, il s'est appuyé sur la sympathie des anciens, et est entré dans la salle du Conseil des Cinq Cents, dont les membres effrayés par les grenadiers ont sauté par les fenêtres dans le parc de Saint Cloud. On voit que l'argument ne vaut pas grand chose. La difficulté , dans la démocratie, c'est de trouver la stabilité . La démocratie, par sa nature, est essentiellement instable, il faut par conséquent que la constitution organise artificiellement des points fixes, c'est-à-dire un président de la République irresponsable, un Sénat élu dans des conditions spéciales, que nous aurons à étudier, et renouvelable partiellement, tandis que la Chambre des Députés est renouvelée entièrement tous les 4 ans.

Les objections contre le système de la dualité des Chambres.

La Ière objection est une objection dogmatique, doctrinaire, théorique, c'est celle qui fut déterminante au moment de la Ière expérience constitutionnelle en I79I. C'est la théorie de l'unité de la nation. La nation étant une, sa représentation doit être une, c'est cette formule qui a emporté l'unité de Chambre dans la constitution du 3 Septembre I79I.

On voit tout de suite que cette argumentation a un effet pratique sur une assemblée. Ce système aboutit nécessairement au césarisme; si la nation est une,

Source : BIU Cujas

c'est un homme qui doit la représenter, mais si nous faisons représenter la nation par 750 députés qu'importe de faire cette représentation en une chambre ou en deux.

2ème objection.- La crainte du conflit. On organise le conflit en établissant deux Chambres. Mais la liberté, le régime libéral ne peut exister que par le système que les Anglo-américains appellent le système de frein et de contrepoids. Il faut que les points de vue s'opposent, afin d'arriver à une solution raisonnable. Evidemment, il peut y avoir des conflits insolubles. En fait, depuis I875, il n'y a pas eu de conflits insolubles entre la Chambre et le Sénat.

L'objection la plus courante, c'est la lenteur de l'oeuvre législative qu'organise nécessairement la dualité. M. Joseph Barthélemy est d'accord sur cette lenteur, mais il ne croit pas que la lenteur législative soit un inconvénient; il y a trop de lois improvisées et insuffisamment étudiées. Si l'on ouvre le Journal Officiel du 28 Décembre dernier, on trouve la codification de la matière des contributions indirectes, du timbre et de l'enregistrement.

Sur le timbre, il y a 300 lois;
sur les contributions indirectes, il y a 550 lois;
sur l'enregistrement, il y a 700 lois environ .

Il y a trop de lois mal faites. D'ailleurs quand une matière est urgente, comme l'augmentation de l'indemnité législative, la réforme est obtenue en I2 heures, le public n'est pas prévenu, la presse n'en parle pas, une proposition est faite par la commission de comptabilité à la Chambre le matin et le soir la Chambre vote la loi. On ne peut donc pas dire que la dualité de Chambre crée la lenteur législative.

Voici quelques cas assez remarquables : en Juin I928, ont été votées par le Sénat des lois votées à la Chambre 3I, 4I et même 45 ans auparavant. Ce ne sont pas des lois extrêmement importantes : loi sur la protection des petits oiseaux, etc... Lorsque M. Louis Dreyfus était député (il y a 24 ans) il avait fait voter par la Chambre une loi sur l'arbitrage pour trancher les conflits entre particuliers. Quand il est revenu aux dernières élections, le Sénat a voté cette loi que la Chambre avait voté I8 ans auparavant.

Pendant longtemps le Sénat s'est opposé à certaines réformes sociales démocratiques, retraites ouvrières, assurances sociales, etc..... et c'est de ce retard que se plaint très vivement le parti socialiste, mais il serait injuste de dire que les retards sont dus toujours au Sénat

Comment le problème de la dualité des Cham-

Comment le problème de la dualité des Chambres a été résolu au point de vue historique en France. La question s'est posée pour la Ière fois devant l'Assem-

Source : BIU Cujas

bres a été résolu en France.

I°-Par la Constituante de I789.

Une seule chambre dans la Constitution de I79I.

blée Constituante de I789. On connaissait déjà la constitution anglaise, on n'ignorait pas totalement la constitution des Etats-Unis de I787, mais cette constitution fédérale était récente et en outre, la seconde Chambre, qu'on appelait Sénat, a un caractère particulier, qui est la représentation de l'indépendance des Etats particuliers. Il y avait donc à la Constituante de I789 une école anglaise, qui demandait un roi à l'exemple du roi d'Angleterre et deux Chambres. Cependant en dépit de ce double exemple, la Constituante , dans la constitution du 3 Septembre I79I, a décidé qu'il n'y aurait qu'une seule chambre. La gauche a craint que la Seconde Chambre devint ,suivant l'expression alors en vigueur , un repaire d'aristocrates, c'est-à-dire que la Seconde Chambre devint un organe de réaction. La droite composée de membres de la haute noblesse ne se montrait pas favorable à l'institution d'une seconde Chambre, parce qu'elle craignait que, dans cette seconde Chambre, on créa une noblesse moyenne, qui aurait plus d'importance que la noblesse ancienne.

Mais ce qui emporte la décision, ce fut le raisonnement contenu dans la formule :" la nation est une, sa représentation doit être une", et c'est ainsi que dans la constitution du 3 Septembre I79I, nous avons une seule assemblée, qui est l'Assemblée Législative. On peut dire d'ailleurs que c'est la plus mauvaise des assemblées que la France ait jamais connues.

Après l'envahissement de la Législative par le peuple, la constitution du 3 Septembre I79I est suspendue et la Législative décide qu'il sera convoqué une Convention nationale pour statuer sur les évènements exceptionnels devant lesquels on se trouvait à ce moment.

La convention nationale. Son oeuvre constitutionnelle.

Cette convention nationale, qui dure depuis septembre I792 jusqu'à la mise en vigueur de la constitution de l'an III (I795) est une assemblée unique, omnipotent qui concentre en elle tous les pouvoirs : le législatif le constituant qu'elle s'est donné, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Cette convention a une oeuvre constitutionnelle qui se répartit en trois documents:

Constitution Girondine.

I°- La constitution des Girondins, qui a été étudiée par la commission de constitution composée en majorité de Girondins et qui n'a jamais été votée par la Convention; c'est donc une curiosité historique.

Constitution montagnarde(une seule chambre.)

2°- La constitution du 24 Juin I793, constitution montagnarde, ainsi nommée parce qu'elle a été votée au moment où les Montagnards ayant fait décapiter les Girondins, se trouvaient être maîtres de la Convention. Cette constitution a établi une seule Chambre. C'est alors que se confirme décidément la tradition républicaine, suivant laquelle il n'y a qu'une seule Chambre dans la Convention. Mais cette constitution du 24 Juin I793, que l'on considérait comme chef-d'oeuvre de la démocra

Source : BIU Cujas

était tellement parfaite au point de vue démocratique, que la Convention elle-même s'aperçoit qu'elle est inapplicable. Elle s'en aperçoit surtout lorsque les Montagnards, à leur tour, ont été expulsés et que Robespierre a été exécuté. C'est le centre le "marais", comme on l'appelait, qui devient le maître de la Convention.

Constitution de l'an III (Deux Chambres).

3°- La convention, au moment de la réaction thermidorienne (retour aux idées modérées) se trouvant devant la constitution montagnarde, qui devait être mise en oeuvre au moment du retour de la paix à l'intérieur et à l'extérieur, décide que cette constitution sera soumise pour examen à une commission de II Membres (la Commission des Onze), qui aura pour mission de donner à la Constitution montagnarde "des jambes pour marcher".

Cette commission des Onze établit en réalité un projet de constitution absolument nouveau qui devient la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III.

Dans cette constitution directoriale, il y a deux assemblées: le Conseil des Cinq-Cents qui était (invariablement fixé à ce nombre) et le Conseil des Anciens qui comprenait 250 membres. Pour être élu au conseil des Anciens, il fallait avoir 40 ans et être marié ou veuf. Cette dernière condition marquait le retour aux idées de famille, car le jour où elle s'était séparée en I792 pour faire place à la Convention, l'Assemblée législative avait établi le divorce. Ce divorce avait été facilité dans des conditions extraordinaires par la Convention, puisqu'on pouvait divorcer, lorsqu'on n'avait pas vu son conjoint depuis six mois. De sorte que lorsqu'une femme avait son mari aux armées, elle pouvait aller se présenter à l'officier de l'état civil et lui dire : "Je n'ai pas vu mon mari depuis six mois" elle obtenait ainsi facilement le divorce. De même le soldat à l'étape pouvait obtenir le divorce en allant dire à l'officier de l'état civil qu'il n'avait pas vu sa femme depuis six mois.

Il y avait dissolution de la famille, et voyant les périls de cette situation, la constitution du 5 Fructidor de l'an III décide qu'il fallait être marié ou veuf en plus de l'âge de 40 ans pour faire partie du Conseil des Anciens.

Ce Conseil des Anciens, qui était élu comme le Conseil des Cinq Cents, devait être, suivant l'expression de Boissy-d'Anglas "la raison de la république, tandis que le Conseil des Cinq-Cents en serait l'imagination". Au point de vue des attributions, il en résulte que le Conseil des Cinq-Cents seul avait l'initiative de la loi, le conseil des Anciens ne pouvant que repousser la loi tout entière ou l'accepter en entier. Donc partage des attributions entre les deux Assemblées et non point égalité comme aujoud'hui. Toutefois,

Source : BIU Cujas

lorsqu'il s'agissait de réviser la constitution, acte essentiellement grave, c'était le conseil des Anciens seul, qui pouvait prendre l'initiative de cette révision.

La Constitution de l'an VIII.

Ce régime du 5 Fructidor de l'an III, appelé régime directorial, dura jusqu'au I8 Brumaire de l'an VIII, et fut remplacé par la constitution du 22 Frimaire, rédigée sous l'influence de Bonaparte par Siéyès.

Cette constitution de l'an VIII a pour objet de confisquer la démocratie. Il y a une façade démocratique extrêmement compliquée, qui a pour objet de dissimuler le pouvoir d'un seul. Aujourd'hui, il n'y a aucune constitution aussi compliquée et aussi difficile à connaître que la constitution fasciste, et si en Italie il y a des Chambres, des Conseils, des corporations, ceci n'a qu'un objet, donner une façade démocratique à une constitution autocratique, au pouvoir de Mussolini.

Les listes de notabilités.

A la base de la Constitution de l'an VIII, le système des listes de notabilités, de confiance: les citoyens choisissant dans chaque liste un dixième d'entre eux pour pourvoir aux diverses fonctions. Mais c'est le pouvoir d'en haut qui, dans ces listes, choisit les divers membres des conseils et les autorités.

C'est dans ces conditions que Siéyès décomposant d'une façon extrêmement curieuse les diverses facultés de l'intelligence, attribue l'exercice de chacune de ces facultés à une assemblée distincte :

Le Conseil d'Etat.

L'imagination -l'initiative sont confiées au conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat de l'an VIII, qui se continue jusqu'à nos jours, avait alors une importance politique beaucoup plus considérable qu'aujourd'hui. Le Conseil d'Etat, comme le dit un contemporain, était la famille du Premier consul. C'était au Conseil d'Etat que Napoléon allait en personne, qu'il disait ses idées au point de vue législatif et c'était la seule assemblée où il tolérait une contradiction ou une critique. Il permettait la discussion au Conseil d'Etat, parce qu'il n'y avait pas de procès-verbaux; mais un auditeur du Conseil d'Etat rentrant chez lui prenait des notes et nous a transmis une espèce de procès -verbaux des séances du Conseil d'Etat, auxquelles Napoléon assistait.

Le Conseil d'Etat siégeait aux Tuileries, aujourd'hui il siège au Palais-Royal. Dans la salle des Assemblées du Conseil d'Etat, il y a encore une fauteuil, où Napoléon s'asseyait et où s'assied le ministre de la Justice, lorsqu'il vient au Conseil d'Etat une fois pendant toute la durée de ses fonctions.

Le Conseil d'Etat a une double mission: il est juge des difficultés qui s'élèvent en matière de contentieux administratif, et il est l'organe de l'initiative gouvernementale. C'est le gouvernement qui le charge de rédiger les projets de loi. Cette première assemblée a donc pour fonction d'exercer l'imagination; c'est ce que Siéyès appelait l'atelier de propositions.

Source : BIU Cujas

Le Tribunat.

Lorsqu'une idée vient à l'esprit, on lui fait subir un examen critique, on se dit :"est-ce raisonnable" La seconde des qualités intellectuelles de l'homme c'est la critique qu'il fait subir aux idées qui affluent dans son cerveau.

Siéyès donne un organe à cette critique et cet organe, c'est le Tribunat. Le Tribunat était composé de IOO membres et n'avait qu'une fonction, qui était de critiquer. Par conséquent l'erreur de Siéyès avec la complicité de Napoléon est d'avoir créé dans sa constitution un organe de critique des décisions. Si on charge une assemblée de faire de l'opposition, on s'aperçoit vite qu'aucun texte n'échappe à une critique systématique et c'est dans cet esprit que le Tribunat a exercé ses fonctions, à la grande colère de Bonaparte, qui s'est aperçu qu'il avait commis une erreur, notamment au moment de l'élaboration du Concordat.

A ce moment, en effet, le Tribunat a fait de l'opposition. On sait que Bonaparte était le plus jacobin des généraux. D'ailleurs, en règle générale, les dictateurs pour avoir de l'avenir devant eux, doivent venir de la gauche ou de l'extrême gauche, mais ils sont rapidement renversés.

Bonaparte était l'adversaire de l'Eglise, il était marié civilement avec Joséphine de Beauharnais et n'avait jamais pensé à conclure un mariage religieux. Il était entouré de généraux jacobins, de sorte que lorsque Bonaparte imagine de conclure le Concordat (car c'est lui qui l'a voulu, et non comme on l'a dit, le Saint-Siège) la Cour de Rome a reçu les premières propositions de Bonaparte avec indignation; il fallut la volonté du Pape d'alors, qui était un saint, pour imposer le Concordat à la cour de Rome.

A Paris, il y eut également une opposition formidable parce qu'à cette époque régnait à Paris un athéisme militant; l'Académie des Sciences morales et politiques était le centre d'opposition athée.

Le Tribunat était donc très opposé à Bonaparte, de sorte que le premier Consul se plaint" de ces chiens du Tribunat", qui ne cessaient d'aboyer après lui.

A ce moment, il y eut une élection au Sénat. Or les nominations au Sénat se faisaient par le Sénat lui-même, suivant le mode de cooptation académique, mais sur des propositions du Premier Consul , du Tribunat et du Corps Législatif, Le Tribunat et le Corps Législatif présentèrent alors l'Abbé Grégoire, prêtre ayant abandonné l'Eglise catholique pour entrer dans la constitution civile du clergé et qui avait accepté d'être nommé évêque constitutionnel de Tours. Mais le Sénat élit l'Abbé Grégoire "à la barbe du Concordat" comme on disait alors.

Source : BIU Cujas

De même en ce qui concerne le code civil, le Tribunat a fait de nombreuses oppositions, de sorte que Bonaparte se décide à l'égard du Tribunat ; d'abord à l'écrémage, ensuite à la suppression.

Les membres du Tribunat étaient élus par le Sénat et ils étaient renouvelables par moitié. Une première moitié devant être renouvelée, on se trouva en présence d'une lacune de la constitution de l'an VIII, qui n'indiquait pas quelle était la moitié qui devait sortir. On aurait pu imaginer un tirage au sort, mais Bonaparte ne voulut pas de cette solution, il déclara au Sénat que ce serait lui qui allait dire les 50 qui sortiraient. Le Sénat recula devant cet ostracisme, mais il n'osa pas résister ouvertement à Bonaparte et il trouve la combinaison suivante. Nous ne pouvons pas indiquer les 50 Membres qui doivent sortir, mais nous pouvons désigner les 50 qui doivent rester...."

Le Tribunat est supprimé en I807.

Le corps Législatif.

La Troisième opération intellectuelle qui se déroule dans le cerveau de l'homme, c'est la décision. La décision était prise par le Corps Législatif. Ce Corps Législatif que l'on appelait l'Assemblée des muets était composé de 300 membres. Les législateurs, comme on les appelait ne parlaient pas, il n'y avait pas de délibération officielle du Corps Législatif : cette assemblée était assimilée en somme à une juridiction , à quelque chose comme la Cour de Cassation; on écoutait les rapports, les plaidoiries, et on arrivait à une décision. Il entendait en faveur du projet trois orateurs membres du Conseil d'Etat et le Tribunat déléguait à son tour trois de ses membres, qui allaient devant le Corps Législatif; de sorte que le débat se passait devant une assemblée de 300 muets entre 6 personnes, et quand ces 6 personnes avaient achevé de parler, le Corps Législatif devait dire oui ou non, sans amendement.

Il se produisit ce fait que plusieurs chapitres du code civil furent repoussés en bloc par le Corps Législatif. Comme il n'avait pas le droit de modifier un article qui ne lui plaisait pas il lui fallait repousser les 400 autres, qui lui plaisaient; de sorte que s'établit une espèce de solution transactionnelle : Il y avait une communication officieuse du projet au Corps Législatif et le Corps législatif faisait connaître les modifications qu'il désirait voir apporter au projet.

Le Sénat conservateur.

Il y avait une quatrième assemblée, qui était le Sénat, alors sénat conservateur, puisqu'il était chargé de veiller à la conservation de la constitution. Lorsqu'une loi avait été votée par le Corps Législatif elle était envoyée au Sénat, qui lui faisait subir , non point un examen d'apportunité, mais un simple examen de conformité avec les principes constitutionnels, Car la constitution de l'an VIII confirmait les princi

Source : BIU Cujas

pes de I789, de sorte que le Sénat aurait dû annuler toutes les lois contraires à ces principes. En réalité le rôle du Sénat sous l'Empire a été nul, et voici pourquoi : à l'origine de la constitution de l'an VIII régnait le système de la cooptation, le Sénat se recrutait comme une académie, et lorsqu'il y avait un siège vacant, c'était le Sénat lui-même qui pourvoyait à ce siège. Cette nomination était faite sur triple présentation Le Premier Consul, le Tribunat, le Corps Législatif. Si les trois autorités désignaient le même candidat, le rôle du Sénat était complètement nul, il n'avait rien à faire. Si au contraire il y avait des présentations différentes, le Sénat pouvait exercer son choix. Mais dans la suite, les membres du Sénat furent simplement nommés par l'Empereur; or comme l'Empereur avait donné de nombreuses faveurs honorifiques et pécuniaires aux sénateurs, pour lesquels il avait créé des sénatoreries, qui consistaient en châteaux ou hôtels en province(provenant naturellement de confiscations aux émigrés) et pour lesquels on leur donnait les rentes nécessaires pour les habiter fastueusement, de façon à faire sentir aux populations toute la grandeur du régime, les sénateurs n'avaient aucun intérêt à contrarier l'Empereur.

C'était ainsi d'ailleurs que le savant Monge, qui avait été un des plus ardents parmi les jacobins devint président du Sénat et mena une vie tellement fastueuse que sa femme même en fut épouvantée.

Napoléon tenait les sénateurs par l'espoir de titres de noblesse et par l'argent qui les accompagnait. Mais lorsque Napoléon sera tombé, les sénateurs retrouveront toute leur superbe et prononceront sa déchéance, en lui reprochant toutes les violations que Napoléon a fait subir à la liberté individuelle, à la liberté de conscience et à la liberté de la presse, alors qu'eux-mêmes étaient chargés de veiller sur ces libertés et qu'ils n'avaient rien fait pour l'en empêcher.

Lorsque Louis XVIII arriva au trône il proposera une constitution, dont l'article essentiel est le maintien des privilèges politiques et pécuniaires des sénateurs, qui deviendra la Chambre des Pairs de la nouvelle monarchie.

La Chambre des Pairs de la Restauration.

C'est précisément cette disposition qui fait appeler la constitution sénatoriale de I8I4 la "constitution de rente". Mais Louis XVIII s'aperçoit qu'il sera entouré d'impopularité, s'il agit ainsi, et dans la charte du 4 Juin I8I4, il crée une Chambre des Pairs à côté de la Chambre des députés des départements, et dans cette Chambre des Pairs, les Pairs sont nommés par le roi qui peut, à son gré, nommer des pairs viagers ou des pairs à titre héréditaire. Mais Louis XVIII prend à ce moment une ordonnance qui pourrait paraître au premier abord comme une modification de la constitution, bien que ce ne soit que la manifestation officielle d'u-

Source : BIU Cujas

ne résolution, il décide qu'il ne nommera que des pairs héréditaires. Il aurait pu ainsi que ses successeurs nommer des pairs viagers, mais son frère Charles X n'usa pas plus que lui de cette faculté. La Chambre des Pairs est présidée par le Chancelier, Garde des Sceaux, elle est faite à l'imitation de la Chambre des Lords d'Angleterre notamment en ce qui concerne le principe de l'égalité des attributions législatives, avec simplement avantage chronologique au profit de la Chambre des Députés pour les lois de finances; toutefois, les lois de finances doivent être portées devant la Chambre des Pairs et votées par elle.

Cette Chambre des Pairs comprend un certain nombre des membres du Sénat de l'Empire, des représentants de l'ancienne noblesse et quelques membres nouveaux comme Chateaubriand qui est membre de cette assemblée et qui a laissé contre elle des portraits extrêmement satiriques et qui déclare que "c'est un cimetière, où l'on enterrait les gloires passées et les hommes dont on voulait se débarrasser". Il considérait que lui, dans une certaine mesure en avait été victime en étant envoyé dans cette Chambre des Pairs, qui était une espèce de nécropole. Il parle avec mépris de tous ces débris, de toutes ces hontes de la Révolution et de l'Empire, qui se trouvent là. Il y avait, en effet, des anciens conventionnels qui devinrent marquis et membres de la Chambre des Pairs de la Restauration, qui seront ensuite pairs de Louis Philippe et qui seraient aujourd'hui sénateurs inamovibles, si la vie n'avait pas de limite.

Chateaubriand a d'ailleurs dit "Chacun de nous ne pensait qu'à jeter devant soi une passerelle pour traverser les difficultés du moment. "Dans ses Mémoires d'Outre-tombe il raconte une séance où lui-même était à la tribune et faisait un discours extrêmement pathétique (c'était l'époque des phrases patriotiques et de la grande éloquence) il y avait au premier rang une série de membres de la Chambre des Pairs extrêmement sourds et plusieurs avaient des cornets acoustiques. Au moment où Chateaubriand va lancer son couplet pathétique, un de ces cornets tombe par terre, toute l'assemblée rit et Chateaubriand voit son effet coupé.

Cette Chambre des Pairs a joué, à côté de la Chambre des Députés, un rôle assez libéral. La Chambre des Députés de la Restauration était élue par les électeurs payant 300 frs de contributions directes et à plusieurs reprises, notamment la première Chambre, se laissa aller à des explosions de sentiments réactionnaires. Louis XVIII voyant cette Chambre "plus royaliste que le roi" s'écria : "c'est la Chambre introuvable". Après I820 nous avons eu la "Chambre retrouvée".

La Chambre introuvable.

Source : BIU Cujas

C'est à cette chambre que M. de Labourdonnais demandait, pour les ennemis de la royauté "des fers, des bourreaux, des supplices".

C'est à cette assemblée qu'on proposa sérieusement de rétablir les supplices anciens ; on sait qu'il y avait autrefois différents supplices, qui avaient lieu sur la place de Grève, notamment l'écartèlement, qui consistait à attacher à chacun des membres du condamné un cheval, lequel tirait de son côté pendant qu"un autre cheval tirait dans l'autre sens. Mme de Sévigné raconte un de ces supplices, en ajoutant que les dames y prenaient un grand plaisir.

On voulait donc rétablir les supplices comme le supplice de l'écartèlement, le supplice de l'eau, le supplice du feu ; car il y avait une chose qui vexait la noblesse, c'est que si elle était condamnée, elle était guillotinée comme le vulgaire, alors que sous l'ancien régime, les membres de la noblesse avaient le privilège d'avoir la tête tranchée, alors que les vilains étaient pendus. Sous la Révolution, on commença à pendre tous les condamnés. C'est ainsi que le marquis de Faveras fut pendu et tout le monde alla voir pendre un marquis ; quelqu'un dans la foule cria même : "allons saute, marquis".

M. de Serre, garde des Sceaux, rencontra un jour dans un salon une dame qui lui dit : "est-ce vrai, M. le Garde des Sceaux, qu'on va enfin nous rendre nos anciens supplices....."?

Mais la Chambre des Pairs ne partagea jamais ces passions réactionnaires ; elle était plus indépendante peut-être, parce qu'elle était composée des restes de la Révolution et de l'Empire et aussi des membres de la haute noblesse cultivée, tandis que les députés de la Chambre introuvable étaient des petits nobles de province, qui avaient souffert de la Révolution, qui avaient perdu tous leurs biens et qui passaient devant le château de leurs pères, occupé par un domestique, un jardinier, un concierge. Ils trouvaient la plaisanterie mauvaise et n'osaient pas dire ouvertement que Louis XVIII lui, avait trouvé à sa rentrée en France, son château et tous ses biens et que s'il trouvait que tout allait bien, eux trouvaient que tout allait mal.

Le caractère indépendant de la Chambre des Pairs se manifesta surtout au moment où M. de Villèle voulait faire voter le droit d'aînesse. On dit même que Paris illumina en l'honneur de la Chambre des Pairs, parce que cette Chambre paraissait le refuge des idées libérales.

La Chambre des Pairs au point

Le rôle de la Chambre des Pairs a été très important au point de vue judiciaire ; c'est en 1814 que

Source : BIU Cujas

de vue judiciaire.

s'établit en France la règle que nous avons encore aujourd'hui, à savoir que la seconde Chambre est Haute Cour de Justice.

Cette disposition fut copiée sur la constitution anglaise, où la Chambre des Lords est cour de Justice en matière politique sur mise en accusation par la Chambre des Communes.

La Chambre des Pairs était juge des ministres pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions et juge des attentats contre la sûreté de l'Etat, contre le roi et les membres de la famille royale.

Le procès du maréchal Ney.

Il y a des procès de la Chambre des Pairs qu'il faut connaître : le plus important et le plus retentissant fut celui du Maréchal Ney, dont on a dit à plusieurs reprises qu'il avait le courage militaire, mais qu'il n'avait pas le courage civique. On ne sait pas si c'est très juste.

Après la chute de Napoléon, le maréchal Ney s'était rallié à Louis XVIII, mais lorsque pendant les Cent Jours, Napoléon revint de l'île d'Elbe, Louis XVIII chargea le maréchal d'arrêter Napoléon dans sa marche sur Paris ; le maréchal Ney aurait même dit à Louis XVIII qu'il ramènerait Napoléon "dans une cage de fer". Mais on dit que lorsqu'il se trouva près de Napoléon, il ne put résister à la pression des anciens souvenirs, ce qui doit être vrai dans une large mesure ; ce qui est vrai aussi, c'est que l'avance de Napoléon avait été foudroyante, et que les populations qui se trouvaient sur son passage, l'acclamaient avec enthousiasme, de sorte que le Maréchal Ney a pu croire au retour définitif de Napoléon, et qu'il y a eu dans son geste non seulement un acte de sentiment, mais aussi un acte de politique.

Mais Napoléon est tombé à Waterloo à la fin des Cent jours, et d'une manière incontestable, le Maréchal Ney s'était rendu coupable de trahison à l'égard de Louis XVIII.

A ce sujet, il ne faut pas céder à la tradition à laquelle on ne comprend pas toujours quelque chose, qui est pour les avocats et les hommes de loi, de créer des incidents de procédure ; ces incidents ne présentent pas toujours un grand intérêt pour le client, au contraire, et ne servent qu'à retarder le procès.

En ce qui concerne le Maréchal Ney, il pouvait être traduit devant un conseil de guerre, composé de ses anciens compagnons d'armes, de ceux qui, avec lui, avaient traversé l'Europe, fait la campagne de Russie, et qui sans doute, auraient pris une décision bienveillante. Du moment que le coupable n'était pas condamné à mort, il y avait toujours de l'espoir, et une condamnation perpétuelle peut toujours se transformer à un

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

moment donné. Mais les avocats du Maréchal Ney réclamèrent l'incompétence du conseil de guerre qui, au fond, ne tenait pas beaucoup à se prononcer et le Maréchal Ney fut envoyé devant la Chambre des Pairs.

Il y a véritablement à ce moment dans la société qui entoure Louis XVIII une explosion de sauvagerie ; on craint que le Maréchal ne soit pas fusillé et de fait, on obtient sa condamnation. Le maréchal est fusillé à l'endroit où l'on peut voir sa statue, au boulevard Saint-Michel entre le bal Bullier et la Closerie des Genêts.

Certains ont dit que le Maréchal n'avait pas été fusillé et qu'il était parti en Amérique, où il était mort vers 1840 ; A ce sujet, un livre a été écrit, mais cette fable n'est guère croyable.

Le procès de Louvel.

Le deuxième grand procès fut celui de Louvel condamné comme régicide. Il y a eu des régicides dans tous les temps ; dans l'antiquité grecque, on a exalté les régicides Hormadios et Aristogiton ; il y a eu Jacques Clément, Ravaillac, Damien, et toute une tradition de régicides, ceux qui ont tué le Président Carnot, le président Doumer, l'impératrice d'Autriche, on a essayé de tuer Louis-Philippe, le roi d'Espagne, etc.. Ce sont des fous qui ont décidé de tuer.

Louvel, qui était cordonnier, s'était cru la grande mission d'éteindre la branche aînée des Bourbons; Louis XVIII n'avait pas d'enfants, Charles X a des enfants, dont l'aîné le Duc d'Angoulême, marié à sa cousine l'orpheline du Temple, n'a pas d'enfants, et pas d'espérances d'en avoir ; Il n'y avait donc comme héritier que le Duc de Berry, marié depuis peu à une princesse italienne. Louvel prend alors son tiers-point, et part à pied à Paris ; il attend le duc de Berry à la sortie de l'Opéra et au moment où celui-ci monte en voiture, lui plonge son tiers-point dans la poitrine. D'ailleurs, la branche aînée des Bourbons ne fut pas éteinte de ce fait, puisque quelque temps après naît le Duc de Bordeaux, fils posthume du duc de Berry.

Louvel est traduit devant la Chambre des Pairs, il reconnaît tous les faits et déclare qu'il avait une mission, qu'il l'a remplie ; il est condamné à mort.

La charte de Louis XVIII donnait au roi le droit de nommer des pairs héréditaires ou des pairs à vie, et en ce qui concerne les pairs héréditaires, le fils aîné d'un pair héritait du siège ; de plus, avec la permission du roi, un neveu pouvait hériter du siège de son oncle ; il fallait pour cela une ordonnance du roi, prise du vivant du pair.

C'est ce qui se produisit notamment pour l'abbé de Montesquiou, qui était pair de France ; une ordon-

Source : BIU Cujas

nance prise de son vivant déclara que sa pairie reviendrait à son neveu Montesquiou, fils de l'ancien président du Corps législatif et de la gouvernante du Roi de Rome.

La Charte du 14 Août 1830

En 1830 - Révolution de Juillet, provoquée par les ordonnances dites de Juillet, prises par Charles X. Quelques membres de la Chambre des Députés, réunis chez le banquier Laffite, décident alors qu'on installera sur le trône le duc d'Orléans, descendant d'un frère de Louis XIV et ainsi arrive la Monarchie de Juillet. Il est fait une charte contractuelle ; les débris de la Chambre rédigent une charte présentée au duc d'Orléans et moyennant l'acceptation de laquelle le duc d'Orléans montera sur le trône. Philippe d'Orléans est alors nommé roi sous le nom de Louis-Philippe Ier.

Cette Charte porte dans l'histoire la date du 14 Août 1830 ; elle réalise elle-même et immédiatement tout un ensemble de réformes, et ensuite, dans un dernier article, elle promet une série de réformes sur un ensemble de sujets déterminés : loi sur la liberté de l'enseignement, sur l'hérédité de la pairie, etc.. En ce qui concerne l'hérédité de la pairie, la Charte ne dit pas si elle sera maintenue ou supprimée, mais on suppose déjà qu'elle sera supprimée.

Loi du 29 Décembre 1831 sur la pairie.

Cette loi est faite en l'année 1831 ; elle est intitulée loi "contenant l'article qui remplace l'article 23 de la Charte". Un grand débat historique s'ouvre à son sujet à la Chambre des Députés. Ce sont des bourgeois comme Thiers et Guizot, qui défendent l'hérédité de la pairie (c'est-à-dire ceux qui n'avaient aucunement intention de profiter de cette hérédité, soit pour eux, soit pour leurs descendants). Ils disent que pour qu'une Chambre haute soit véritablement indépendante du roi, il faut qu'elle soit héréditaire ils disent également que si la Chambre des Pairs est composée de gens qui tiennent leur titre de la nomination royale, cette chambre sera nécessairement soumise à l'autorité royale, par conséquent, ils prétendent que l'hérédité est une condition de l'indépendance de la seconde chambre.

Cependant, leur thèse ne triomphe pas et la loi déclare que désormais la pairie sera viagère ; les Membres de la Chambre des Pairs seront nommés par le roi pour leur vie, mais le roi sera obligé de choisir les candidats à la pairie dans des catégories qui sont : ceux qui auront été députés pendant un certain nombre d'années ; les anciens présidents de la Chambre les anciens présidents des Conseils généraux ; les anciens ambassadeurs ; les anciens hauts magistrats, les membres de l'institut, et enfin les hommes ayant une certaine fortune, par conséquent les grands pro-

Source : BIU Cujas

Le Sénat italien.

propriétaires.

Sur cette nomination dans des catégories, voici quelques observations : d'abord ce système, imaginé par la Chambre en 1831, a été copié par la Constitution italienne : le Statut de 1848, et ce système fonctionne encore aujourd'hui, en dépit de Mussolini et du fascisme (on ne sait pas d'ailleurs pour combien de temps, puisque Mussolini parle de remplacer la Chambre des Députés par la Chambre des Corporations).

Le Sénat italien est donc composé de membres nommés par le roi à titre viager et choisis dans des catégories. Ceci est important, parce que, dans le système politique italien de l'heure présente, le Sénat (qui est l'ancien Sénat de 1848) est le seul centre de résistance aux fantaisies du dictateur, de sorte que Mussolini a voulu imposer au Sénat des personnalités qui, en d'autres temps, n'auraient pas été jugées comme dignes de siéger dans cette assemblée (par exemple, il y a des illustrations des lettres, des sciences et des arts, et on a nommé un chansonnier). Le Sénat italien a déclaré qu'il ne pouvait pas admettre dans son sein un personnage qui n'était pas une illustration des lettres, des sciences et des arts. Le Sénat italien a donc le droit de vérifier si le personnage qu'on lui envoie possède les titres nécessaires

Au point de vue de la fortune, il y a une comédie d'Emile Augier intitulée "le gendre de M. Poirier", dans laquelle un des héros, M. Poirier, veut avoir une certaine fortune pour pouvoir être nommé Pair de France.

Il y a aussi le cas de Victor Hugo, qui a écrit dans ses papiers qu'on a publiés, ces quelques mots : "j'ai été élu par le peuple, qui m'a fait député ; j'ai été élu par le roi, qui m'a fait Pair, j'ai été élu par Dieu, qui m'a fait poète". Si Victor Hugo voulait être de l'Académie Française, c'était pour pouvoir être nommé Pair de France. Il a d'ailleurs rêvé toute sa vie d'être ministre. Il fut désespéré, en 1848, de n'avoir pas été nommé ministre de l'instruction publique. Il eut d'ailleurs une aventure avec la femme d'un peintre, et comme cette aventure fit beaucoup de bruit, Louis-Philippe apaisa le peintre en lui commandant des tableaux pour l'Etat, ce qui contraria Victor Hugo, qui se sentit devenir républicain.

Les pairs en fonction au moment de la Charte de 1830, sauf ceux qui avaient été nommés par Charles X, conservaient leur siège, mais ils perdaient le privilège de transmettre leurs droits à leurs descendants.

Cependant, la monarchie de Juillet supprime les lys dans les armoiries de la France. L'habit de pair de

Source : BIU Cujas

France ne devait plus porter de lys dans les broderies et la grande élégance pour les pairs de la monarchie de Juillet étaient de porter des habits très rapiécés, c'est ainsi que le duc d'Harcourt portait un habit d'une décrépitude extraordinaire.

Le procès de l'école.

D'autre part, de 1830 à 1831, il y a une période intermédiaire où les pairs, en mourant, transmettent leur siège par hérédité, c'est ce qui explique les incidents d'un procès, qu'il faut connaître et qui s'appelle "le procès de l'école".

La Charte de 1830 promettait une loi sur la liberté de l'enseignement ; en effet, à cette époque, l'enseignement était tout entier dans les mains de l'Etat ; il y a quelques années, on voulait démontrer que la pure doctrine républicaine voulait le monopole de l'enseignement ; or, ce monopole de l'enseignement, qui existait en 1830, était un monopole de Napoléon, qui n'était pas républicain, surtout pendant l'Empire.

Forts de cette promesse de la Charte de 1830, trois jeunes gens, dont deux se firent un nom dans l'Histoire : Montalembert, grand orateur et écrivain catholique ; Lacordaire, restaurateur de l'ordre des Dominicains en France, et l'abbé Decoux, ouvrent une école libre pour les petits enfants, rue des Beaux-Arts (rue perpendiculaire à la rue Bonaparte).

Mais comme aucune loi n'avait été votée, c'était une violation du monopole napoléonien, et on entame contre ces trois jeunes gens un procès devant le tribunal correctionnel. Mais la procédure une fois commencée, le père de Montalembert, qui était pair de France, meurt ; Montalembert hérite donc de son siège et il ne peut plus être jugé que par ses Pairs, c'est-à-dire par la Chambre Haute elle-même, et il entraîne ses complices avec lui devant cette Chambre.

C'est dans ces conditions que s'ouvre à nouveau le procès, dans lequel Montalembert fit ses débuts d'orateur. Il faut ajouter d'ailleurs que si Montalembert était justiciable de la Chambre des Pairs, il n'avait pas l'âge pour y siéger ; il eut par contre l'âge pour parler.

La Chambre des Pairs de la Monarchie de Juillet a été surtout célèbre comme Haute-Cour de Justice ; et à ce titre elle a connu des procès retentissants, notamment (outre le procès de l'Ecole), le procès Teste-Cubières et le procès Choiseul-Praslin.

Le procès Teste et Cubières.

Teste était alors une des personnalités les plus marquantes et les plus représentatives de la monarchie bourgeoise ; il était président à la Cour de Cassation il avait été ministre des travaux publics, il était pair de France, Grand Croix de la Légion d'Honneur, etc.. Or, étant ministre des Travaux Publics, il fut

Source : BIU Cujas

l'objet de démarches de la part du Général de Cubières, qui était également représentatif du régime, puisqu'il était référendaire à la Chambre des Pairs, et qui s'occupait de différentes affaires, notamment de la mine de sel de Gouhenans. Il avait dissimulé des bénéfices, fraudé le fisc, et s'était exposé à des amendes considérables. Il avait été alors trouver Teste et lui avait donné 100.000 francs (500.000 francs aujourd'hui) pour que l'Etat cessât ses réclamations.

Quand le procès commence, Teste et Cubières nient ; puis la vérité éclate. Teste est mis en accusation devant la Chambre des Pairs. On peut lire à ce sujet une page de grand reportage, qui sont les impressions de Victor Hugo, alors membre de la Chambre des Pairs.... "Teste et Cubières se donnent des airs de grands seigneurs, mais à mesure que le procès se déroule et qu'ils voient qu'ils ne peuvent échapper au procès, ils s'amenuisent jusqu'à l'écrasement". C'est un des grands scandales de la monarchie de Juillet.

Le Procès Choiseul-Praslin.

Quant au procès Choiseul-Praslin, c'est la mise en accusation du duc de Choiseul-Praslin, Pair de France, accusé d'avoir assassiné sa femme pour complaire à une gouvernante anglaise.

Or, le duc était enfermé au Palais de Luxembourg et un jour il est trouvé pendu dans sa cellule. Ici encore on a prétendu que le Duc de Choiseul-Praslin ne s'était jamais suicidé, et qu'on avait fait sortir du Palais de Luxembourg un cercueil rempli de cailloux et de sable, qu'il s'était réfugié en Angleterre et que là sa famille lui avait envoyé des subsides jusqu'à la fin de sa vie.

D'ailleurs, il faut ajouter qu'à cette époque, on permettait aux condamnés de se suicider ; c'est ainsi qu'on avait mis à Teste dans sa cellule de petits pistolets, qui ont d'ailleurs été insuffisants, puisqu'il s'est manqué.

Le peuple commençait donc à cette époque à trouver que le régime était pourri, qui permettait tous ces scandales, et il ne voulait plus du régime.

La Deuxième République.

La monarchie de Juillet tombe au moment de la Révolution de Février ; un gouvernement provisoire convoque une Assemblée Constituante ; cette Constituante fait la constitution de Novembre 1848, dans laquelle il n'y avait qu'une seule chambre, la Législative, et l'histoire très courte de cette république, de 1848, est en somme l'histoire du conflit entre le Président de la République et cette Chambre unique. On a dit souvent que s'il y avait eu une seconde Chambre, il n'y aurait pas eu de conflit ; c'est possible.

Puis on arrive au Coup d'Etat du 2 Décembre 1851, et le Prince Louis-Napoléon Bonaparte prononce la dis-

Source : BIU Cujas

solution de la Législative. Cette Législative avait d'ailleurs laissé d'assez mauvais souvenirs, pas aussi mauvais que la première Législative, mais enfin, elle était animée de passions réactionnaires assez aveugles. Elle a commis plusieurs maladresses et plusieurs imprudences, notamment, elle a voté la loi du 31 Mai 1850, mutilant le suffrage universel et la Loi Falloux sur la liberté de l'enseignement secondaire, loi en vigueur, en principe excellente, mais qui a été modifiée en ce qui concerne les privilèges accordés à l'Eglise et à ses représentants

La constitution du 14 Janvier 1852.

Nous arrivons ainsi à la Constitution du 14 Janvier 1852, qui est faite par Louis Napoléon. En effet, au moment de son coup d'Etat, il avait demandé au peuple de répondre par un plébiscite, qui devait avoir lieu dans les 13 jours si :

1°- le peuple approuvait l'acte du 2 Décembre ;

2°- le peuple donnait mandat à Louis Napoléon de faire une constitution sur les 5 bases suivantes :

1°- un chef de l'Etat élu pour 10 ans ;

2°- des ministres responsables devant le chef de l'Etat seul ;

3°- Un Sénat comprenant toutes les illustrations du pays ;

4°- Un Conseil d'Etat comprenant les hommes les plus distingués ;

5°- Une chambre des Députés, élue au scrutin uninominal, sans scrutin de liste, qui fausse l'élection.

Le Sénat du Second Empire

Par conséquent, dans les 5 bases de la Constitution du 14 Janvier 1852, il y a un Sénat. D'ailleurs, dans sa proclamation, Louis-Napoléon Bonaparte explique le rôle du Sénat, qui ne doit être à aucun point de vue une seconde Chambre où se répètent sur un ton à peine différent les débats qui ont lieu devant l'autre assemblée. Ce Sénat n'examinera aucunement les lois au point de vue de leur opportunité, il examinera les actes des autorités publiques au point de vue de leur conformité avec la constitution. Par conséquent, le Sénat de Napoléon III est la reproduction du Sénat conservateur de Napoléon Ier.

Les membres du Sénat sont nommés librement par l'Empereur. Il y avait aussi des membres de droit ; c'étaient les cardinaux, les généraux, les maréchaux. Le Sénat est donc avant tout un organe constitutionnel.

Voici quel est son rôle : sans doute, il examine les lois au point de vue de leur conformité avec la constitution et par exemple la constitution garantissant les principes de 1789, on examinera la loi au point de vue de ces principes de liberté, ce qui permettra à Sainte-Beuve (nommé sénateur grâce à la princesse Mathilde) de prononcer un discours sur le diocèse de

Source : BIU Cujas

la libre pensée.

Mais surtout le Sénat sera l'organe des modifications constitutionnelles : si l'on voulait une modification aux dispositions constitutionnelles, qui ne touche pas une des 5 bases, la modification était faite par un sénatus-consulte, c'est-à-dire par un acte du sénat ; si, au contraire, on voulait toucher à l'une des 5 bases, on faisait également un sénatus-consulte, mais on le faisait ratifier par un plébiscite c'est-à-dire par le peuple.

C'est ainsi qu'à la fin de l'année 1852, un sénatus-consulte décide le rétablissement de l'Empire e ce sénatus-consulte est ratifié par le plébiscite du 2 Décembre 1852, anniversaire du coup d'Etat et surto de la bataille d'Austerlitz.

De même, à la fin de l'Empire, Napoléon III évoluant vers le libéralisme, rédigera une véritable constitution parlementaire avec la responsabilité des ministres devant le corps législatif. On atteignait ain l'une des 5 bases, puisque la constitution du 14 Janvier 1852 avait établi des ministres responsables devant le chef de l'Etat seul; par conséquent, il y eut à la veille de la guerre de 1870 un plébiscite approuvant le sénatus-consulte.

D'ailleurs, dans cette constitution de mai 1870 le Sénat perd cette caractéristique, que lui avait donnée la constitution du 14 Janvier 1852, celle d'être seulement un organe constitutionnel, il devient une seconde Chambre, comme la Chambre des Pairs de la monarchie de Juillet, et comme le Sénat d'aujourd'hui.

Le Sénat de la Constitution de 1875.

L'Assemblée Nationale hésita pendant longtemps (près de 5 ans) sur la question de savoir si elle établirait la République ou la monarchie, mais elle n'hésita jamais sur ce point qu'elle voulait un sénat. On sait, en effet, que dans la loi de 1873, elle avait pris un véritable serment du jeu de Paume en disant : "L'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir institu une seconde Chambre".

Mais la difficulté venait de ce qu'il n'est pas aisé de trouver dans une démocratie des éléments de différenciation entre deux assemblées. Dans un régime aristocratique, on comprend facilement que la seconde Chambre représente l'aristocratie, c'est ce qui se produit en Angleterre dans la Chambre des Lords, qui, d'ailleu est une institution fossile, dont quelques membres seulement assistent aux réunions, soit qu'ils soient trop riches ou trop pauvres pour venir à Londres. Une personnalité qui a assisté à une séance à la Chambre des Lords, a dit : "On dirait une séance du conseil Généra du Puy de Dôme".

Il s'agit de mettre dans la Seconde Chambre ce

Source : BIU Cujas

qu'on appelle l'élite du pays, et c'est à quoi avait pensé le duc de Broglie, lorsqu'il avait imaginé de faire élire les sénateurs parmi les notabilités du pays, et il avait trouvé ainsi que ces notabilités pourraient être :

-le bâtonnier de l'ordre des avocats,
-les présidents des Chambres de Notaires,
-les présidents des Chambres de commerce,
-les hommes riches, etc..

Mais M. Thiers ayant vu cette proposition, déclara que ce "n'était pas une liste électorale, mais la liste des invitations au bal de la préfecture".

Devant le sarcasme de M. Thiers, M. de Broglie abandonna sa proposition ; c'est ainsi qu'on arriva à cette formule "Nous allons faire élire les sénateurs par les notabilités du suffrage universel", et c'est cette formule qui l'a emporté.

Le corps électoral sénatorial.

Ces notabilités du suffrage universel sont :

1°- les députés de chaque département,
2°- les conseillers généraux du département,
3°- les conseillers d'arrondissement du département,
4°- Les délégués des conseillers municipaux.

C'est la règle qui est toujours en vigueur.

C'est Gambetta qui permit l'adoption par l'Assemblée constituante de ce système du recrutement du Sénat. Comme dans ce collège électoral, les représentants des communes sont les plus nombreux, Gambetta lança la formule : "Le Sénat sera le grand conseil des communes de France".

Le Sénat apparut comme suffisamment démocratique, il fut accepté par l'extrême gauche et par les radicaux à titre tout à fait provisoire.

La constitution de 1875 a voulu faire du Sénat un organe de modération, de tradition, de continuité, et enfin on peut dire un organe conservateur.

La démocratie étant représentée dans la Chambre, et si elle est imprudente, nous mettons à côté d'elle un organe de conservation et de modération. Car la caractéristique de la constitution de 1875, c'est de lâcher la démocratie et de mettre ensuite les barreaux autour, qui sont le Sénat. C'est ainsi également que la Chambre ne siège que 5 mois par an et que le Chef de l'Etat, après ces cinq mois, peut la renvoyer. Toutefois, si le budget n'est pas voté pendant cette session, le président de la République peut la convoquer à nouveau. Mais c'est un système de contrepoids de la démocratie.

Procédés techniques employés pour

Quels sont les procédés techniques que la constitution a employés pour donner au Sénat ce caractère de modération, de conservation, etc...

Source : BIU Cujas

donner au Sénat de 1875 un caractère de modération et de conservation. Peu de membres.

1°- Le Sénat est peu nombreux, afin qu'il soit plus calme. D'une façon générale, on croit que les assemblées peu nombreuses sont plus calmes que les assemblées nombreuses. C'est une illusion, attendu que nous avons eu des assemblées peu nombreuses en Belgique où les membres de l'extrême gauche arrivaient avec des cors de chasse. Dans certains pays de l'Europe Centrale, les députés pour s'amuser démolissaient le matériel et l'apportaient dans l'hémicycle pour en faire des feux de joie.

Nous avons eu aussi des exécutions à coups de révolvers... Par conséquent, le calme par la petite Chambre est tout à fait illusoire. La vérité, c'est que les Sénateurs sont plus âgés que les députés, donc plus tranquilles.

La constitution de 1875 avait fait un Sénat de 300 membres et depuis le retour des provinces recouvrées, le Sénat comprend 314 membres.

Longue durée du mandat.

2°- Longue durée du mandat sénatorial.- Les sénateurs sont élus pour 9 ans, c'est un très long délai, c'est ce qui explique l'attrait exercé par le Sénat sur les personnalités politiques.

Il faut voir la différence entre les 7 ans du président de la République et les 9 ans du sénateur. Les 7 ans du Président de la République sont personnels, il ne continue pas le mandat du prédécesseur. Au contraire, les sénateurs sont élus pour 9 ans, à condition d'être élus à une élection régulière ; si on élit un sénateur à une élection partielle, il continue le mandat du prédécesseur et ce mandat finit au moment où le prédécesseur lui-même serait sorti du pouvoir.

Renouvellement partiel.

3°- Renouvellement partiel.- Alors que tous les Membres de la Chambre des Députés sont soumis à la réélection le même jour, les sénateurs sont élus par tiers, renouvelable tous les trois ans.

Ce renouvellement partiel est considéré comme un élément de continuité pour le Sénat, qui ainsi ne meurt jamais ; il n'est pas coupé en législatures comme la Chambre des Députés ou la Chambre des Communes.

Il faut pourtant voir une difficulté, ce fut lorsque ce renouvellement partiel a fonctionné pour la Ière fois. Au commencement de l'année 1876, on avait élu 300 sénateurs ; il s'agissait d'en faire sortir un tiers en 1879 et un autre tiers en 1882. Il y eut donc des Sénateurs qui avaient théoriquement été élus pour 9 ans, qui ne firent que 3 ans et d'autres 6 ans.

On distribua à ce moment les départements en trois séries, et on tira au sort pour connaître ceux qui sortiraient en 1879.

Source : BIU Cujas

Enfin, l'Assemblée Nationale s'efforça de fair du Sénat une assemblée conservatrice par le recrutement.

Suppression des inamovibles en 1884.

Ici, une différence qu'il faut connaître entre le Sénat de 1875 et le Sénat d'aujourd'hui, et qui r sulte de la révision de 1884. Dans le Sénat de 1875, il y avait seulement 225 sénateurs élus, les 75 autr étaient inamovibles, c'est-à-dire élus pour la vie, L'assemblée de 1871, avant de se séparer, avait élu les 75 premiers sénateurs inamovibles ; elle avait a ainsi pour être représentée dans ce Sénat ; il y a l quelque chose qui rappelle la décision de la Convention, lorsqu'avant de se séparer, elle décida que le 2/3 de ses membres feraient partie du Conseil des Cinq Cents et du Conseil des Anciens.

A mesure que l'un des sénateurs inamovibles va nait à mourir, il était pourvu à son siège par le Sé nat lui-même, c'est-à-dire par le système de la coop tation académique. Cette institution des sénateurs movibles a été supprimée en 1884, comme contraire au principes démocratiques. Mais, en réalité, on peut le regretter, car ces sénateurs représentaient vérit blement l'élite du Sénat. Le Sénat, lorsqu'il choisi sait un de ses membres, voulait qu'il le rehaussât d'un certain prestige, et en outre ces sénateurs in movibles ne dépendant d'aucun électeur, représentai les intérêts supérieurs de la France, sans aucune p occupation démagogique.

Conditions d'éligibilité.

Dans la constitution de 1875, pour être éligi au Sénat, il fallait d'abord avoir 40 ans ; cet âge figure dans la constitution du 5 Fructidor de l'an pour l'éligibilité au Conseil des Anciens. (On a mê calculé aujourd'hui que, comme il y a des sénateurs extrêmement âgés, les 314 sénateurs réunissent 16.0 ans environ).

Dans la démocratie, lorsqu'on veut faire une seconde Chambre, un peu différente de la première, condition à laquelle on pense d'abord, c'est la que tion de la maturité d'âge. D'ailleurs "Sénat" vient radical Senex, vieux.

Dans son projet de constitution du 19 Mai 18 à la veille de sa chute, M. Thiers proposait de fai élire les sénateurs par le suffrage universel, mais dans des catégories ; on reconnait ainsi ce qui a é dit au sujet de la Chambre des Pairs de la Monarchi de Juillet dans laquelle le roi choisissait les pai dans des catégories.

M. Thiers se borne à opérer la transposition mocratique de cette disposition, et il décide que l souverain, c'est-à-dire le peuple, choisira les sén teurs dans des catégories, c'est-à-dire dans une él

Source : BIU Cujas

composée nécessairement d'une façon un peu arbitraire.

Ce système fut abandonné par le duc de Broglie dans son projet du 15 Mai 1874. Le duc de Broglie proposait de constituer un Grand Conseil (il ne voulait pas dire Chambre des Pairs ce qui aurait été supposer un retour à la monarchie et on ne savait pas encore si on aurait une monarchie ou la République). Mais la différence entre le système de M. Thiers et celui de M. de Broglie, c'est que M. Thiers voulait faire élire le Sénat dans des catégories, tandis que le duc de Broglie voulait faire élire le Sénat par des catégories, c'est-à-dire qu'il y aurait eu un ensemble de citoyens, considérés comme constituant l'élite du pays, et qui aurait désigné les sénateurs.

Ce système se heurte d'ailleurs à toutes sortes de difficultés, parce que chaque fois qu'on essaie de dresser la liste de l'élite, des gens disent que certains qui figurent sur la liste n'y devraient pas figurer et que d'autres devraient y être inscrits.

Notamment, à l'heure actuelle, avec le développement et l'organisation ouvrière, nous ne pourrions pas dresser une liste de catégories, où ne figureraient pas notamment ceux qui auraient été à la tête de syndicats ouvriers ou d'organisations ouvrières pendant quelque temps. Par conséquent, péril complet, lorsqu'on veut sortir du suffrage universel, sous prétexte d'organiser artificiellement l'élite.

Le Grand Conseil proposé par le duc de Broglie.

Le 15 Mai 1874, le duc de Broglie imagine donc le grand conseil qui devait comprendre :

1°- Membres de droit : maréchaux, cardinaux, amiraux.

2°- des membres nommés dans et par des catégories

Le système adopté par la Constitution de 1875.

Ce n'est qu'à la veille même de la constitution (qui fut votée au mois de Février 1875) que l'Assemblée Constituante se résigna à faire du Sénat le résumé et comme la concentration de tous les corps directement élus par le suffrage universel dans chaque département: les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, les délégués des conseils municipaux.

Dans cette troupe d'électeurs sénatoriaux, les délégués des conseillers municipaux étaient les plus importants et ils avaient à leur tête les députés. Donc, une représentation indirecte du suffrage universel.

Combien y aurait-il de délégués des conseils municipaux ? Ici, on voit tout de suite la différence ; si le nombre des délégués des conseils municipaux est proportionnel à la population de la commune, c'est encore le nombre, qui est représenté dans le Sénat. Or, il est déjà représenté à la Chambre des Députés ; il faut donc autre chose ; il y a les élites, les corps,

Source : BIU Cujas

les professions, et en effet, il y a encore des partisans d'une représentation des corps, des professions, dans la Seconde Chambre; et ainsi nous retrouvons cette question, que nous avons déjà examinée : la question de la représentation professionnelle. Mais on ne s'arrête pas à cette dernière; et l'on cherche ce qui pourrait être représenté. On trouve (c'est la doctrine) une personne morale, qui n'est pas créée artificiellement, mais qui sort de l'Histoire et qui a toujours existé : c'est la commune. Les petites villes ont succédé aux anciennes paroisses, aux bourgs, aux communautés d'habitants de l'ancien Régime. Il y a donc là quelque chose, qui a véritablement une existence et nous allons faire représenter cette personne morale par le Sénat : c'est la commune.

Puisque c'est la commune qui est représentée, chaque commune doit avoir le même nombre de délégués. Il en résulte que la constitution de 1875 décide que chaque commune, quelle que soit son importance, enverra aux élections sénatoriales un délégué et un seul.

Il faut voir l'importance de cette règle, qui fait que Paris a un délégué, Villemonble un délégué. Donc, une inégalité formidable au point de vue du nombre.

En 1876, ce système fonctionne pour la 1ère fois, et pour Paris, on fut très embarrassé pour choisir l'homme unique, qui devait le représenter; on choisit Victor Hugo (qui par la suite fut élu sénateur). Ce fut Clemenceau qui porta à Victor Hugo la nouvelle de cette nomination de délégué sénatorial.

Mais à l'Assemblée nationale, la doctrine pure n'avait pas beaucoup d'importance, ce qui était prédominant, c'était la préoccupation politique, qui était la suivante : l'Assemblée nationale est une assemblée conservatrice, nationaliste, catholique, etc.. Or, toutes ces qualités de conservation sociale, politique et religieuse se trouvaient alors représentées dans les campagnes; alors que les grandes villes marchaient un peu vers l'extrême gauche, et que les chef-lieux de canton restaient dans les opinions centre, radicale, gauche, les campagnes étaient conservatrices. C'est pourquoi on veut faire du Sénat la représentation des campagnes.

Avec l'institution des 75 sénateurs inamovibles, cela faisait du Sénat une assemblée essentiellement conservatrice. L'assemblée nationale est d'ailleurs une assemblée qui a échoué; elle a laissé une grande oeuvre de réorganisation administrative et financière elle a laissé la constitution de 1875, qui a beaucoup de qualités au point de vue politique, mais c'est une assemblée qui a accumulé maladresses sur maladres-

Source : BIU Cujas

ses: monarchique elle n'a pas su faire une monarchie; de plus, lorsqu'elle a élu les 75 sénateurs inamovibles, cette élection fut marquée par un échec complet au point de vue moral et au point de vue politique. Au point de vue moral, cette assemblée devait choisir parmi ces sénateurs des hommes au-dessus du commun, de véritables illustrations du pays, des hommes qui n'auraient pas eu les qualités physiques nécessaires pour faire une campagne électorale. C'est parmi ces catégories qu'il aurait fallu choisir ces sénateurs, afin de montrer quel est le type du représentant du peuple. Elle ne l'a pas fait, elle a sauvé seulement un certain nombre de ses membres: premier échec. Second échec : c'était une assemblée monarchiste avec un certain nombre d'orléanistes et un nombre un peu moindre, mais considérable, de légitimistes. Grâce aux manoeuvres de certains politiciens de couloirs, qui étaient Gambetta, Jules Simon, Duclerc (qui a joué un grand rôle au début de la République) l'assemblée nationale a élu 50 républicains, 10 légitimistes et 15 orléanistes.

Modifications du Sénat en 1884

Ce Sénat de 1875 a été modifié par la loi du 9 décembre 1884, votée en exécution de la loi du 4 août 1884, modifiant la constitution.

La révision s'est opérée en deux périodes : l'assemblée nationale est allée à Versailles pour réviser la constitution, elle a abrogé les articles de la constitution relatifs à l'élection du Sénat, puis chaque assemblée est rentrée dans son Palais (Palais-Bourbon et Palais du Luxembourg) et a décidé du mode d'élection du Sénat.

Cette procédure a été faite, parce que le Sénat a exigé (et c'est une idée à souligner et qu'il faut bien connaître), que le mode d'élection du Sénat ne soit pas réglé à Versailles. En effet, l'assemblée nationale réunie à Versailles comprend 500 députés et 300 sénateurs, par conséquent, le Sénat est écrasé. Au contraire, lorsque chaque Chambre est dans son palais, elles sont égales.

De plus, une réglementation des élections sénatoriales ne pouvait être faite que suivant la volonté du Sénat, et le Sénat tenait beaucoup à être maître de son mode d'élection.

Il y eut donc d'abord à Versailles une déconstitutionnalisation du mode d'élection du Sénat:

Suppression des inamovibles

1°-Suppression de l'institution des sénateurs inamovibles. Mais les sénateurs inamovibles en fonction en 1884 conservèrent leur siège pendant toute leur vie. C'était là une mesure transitoire. Au moment où mourait un de ces sénateurs inamovibles, on tirait au sort pour savoir quel était le département qui allait héri-

Source : BIU Cujas

ter du siège. On avait choisi 75 départements, les moins favorisés, dans la représentation sénatoriale.

Les derniers sénateurs inamovibles : MM. Béranger, de la Drôme, et M. de Marcère moururent aux environs de 1917 et 1918; ils ont donc vécu très longtemps après la suppression de l'institution elle-même.

Il faut, dans une certaine mesure, regretter cette institution de sénateurs inamovibles, parce que, d'une façon générale, ces sénateurs inamovibles se tenaient au-dessus des mouvements démagogiques, et cela leur était facile, parce qu'ils n'étaient pas soumis à la réélection et ne devaient rien à personne.

Le Général Billot, qui fut sénateur inamovible et qui était originaire du département de la Corrèze, n'a jamais répondu à aucune lettre de ses électeurs. Par conséquent, ces sénateurs donnaient l'exemple de ce que devraient être les parlementaires, se consacrant uniquement aux intérêts généraux du pays, sans souci de la réélection.

On a essayé et cela a eu lieu le 14 février 1930 par une proposition de M. Henri Bourdeau, de nommer les anciens présidents de la république sénateurs inamovibles. Mais la commission compétente, qui était la commission d'administration générale, sur le rapport de M. Alexandre Israël a décidé de repousser cette proposition, attendu a-t-on dit qu'elle équivalait à faire admettre le principe de l'inamovibilité sénatoriale, qui fut si combattue par les républicains. Il est à craindre, pensait-on, que si on réduisait l'inamovibilité à un cas particulier, on soit tenté d'étendre ensuite l'inamovibilité sénatoriale à d'autres cas.

Ajoutons que le rapporteur, M. Demole, avait écrit au moment de la révision de 1884 "qu'il n'était pas de réforme politique qui n'ait été réclamée avec plus d'énergie par l'opinion publique".

Augmentation du nombre des délégués sénatoriaux

2° Nombre des délégués sénatoriaux (délégués des conseils municipaux) il faut souligner ici une nuance de la terminologie politique : sont électeurs sénatoriaux : les députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et les délégués des conseils municipaux. Mais sont délégués sénatoriaux uniquement les délégués des conseils municipaux.

En 1884, on décide que l'égalité de la représentation des communes dans le collège électoral du Sénat sera supprimée; désormais les communes auront une représentation différente, non point proportionnellement à leur population, mais d'après leur importance. On ne veut pas que les communes soient représentées proportionnellement à leur population, parce que ce serait la représentation du nombre; mais on ne veut pas non

Source : BIU Cujas

plus qu'elles soient complètement égales. On fait varier simplement le nombre des délégués sénatoriaux d'après le nombre des conseillers municipaux. Or le nombre des conseillers municipaux varie avec l'importance de la commune, mais n'est pas proportionnel avec l'importance de la population. On arrive, avec ce système à une répartition monstrueusement inégale des délégués sénatoriaux, et l'on a un système qui ne se défend pas. Il se maintient parce qu'au fond les choses pourraient aller plus mal qu'elles ne vont, alors on se contente de ce que l'on a.

M. Clémenceau dans son fameux discours de 1881 et ensuite M. Pelletan, au lendemain de la révision de 1884, déclareront que ce système n'a aucun rapport avec aucune espèce de logique.

Voici quelques exemples :

Paris : 3 millions d'habitants, 30 délégués sénatoriaux
St.Denis: 200.000 habitants, 50 " "

Comment peut-on justifier ce système ?

Le collège électoral de la Seine comprend 1079 électeurs sénatoriaux pour l'ensemble, et dans ce chiffre Paris compte pour 147, alors que la banlieue compte pour 932.

Cela veut dire que la capitale a un délégué sénatorial pour 25.000 habitants, alors que les communes en ont 1 pour 1500 habitants.

D'ailleurs, ceci n'est qu'une moyenne, parce qu'il y a des communes, qui ont 59 fois plus de délégués sénatoriaux proportionnellement que Paris.

Marseille : 600.000 hab. : 24 délégués
le reste du département des Bouches du Rhône :
300.000 hab. : 313 délégués

Cela ne peut pas se défendre. Evidémment pour défendre ce système, il y avait des considérations politiques. En 1875, la majorité politique était conservatrice et elle a voulu favoriser les parties conservatrices du pays, c'est-à-dire la partie rurale.

En 1884, dominait ce qu'on appelait le parti opportuniste, le parti radical à ses débuts; les deux partis étant d'ailleurs à peu près confondus à ce moment, et tous les ministères de l'époque étaient des ministères de concentration opportuniste et radicale. Or cette opinion était représentée dans les petites villes moyennes, c'est-à-dire les chefs-lieux de cantons, les grandes villes tendant à aller vers la gauche, et les campagnes tendant à aller vers la droite. C'étaient les petites villes de 3 à 10.000 habitants qui adhéraient à cette opinion opportuniste et radicale. La physionomie d'aujourd'hui est encore à peu près celle-là et on donne la majorité dans le collège

Source : BIU Cujas

électoral sénatorial à ces petites villes de 3 à 10.000 habitants. C'est ce qui explique la composition actuelle du Sénat au point de vue politique.

A Paris, le conseil municipal élit 30 délégués, mais il faut remarquer que ces 30 délégués sont choisis par le conseil municipal en dehors du conseil municipal, parce que les conseillers municipaux de Paris sont de droit conseillers généraux de la Seine. Il y a donc 80 conseillers municipaux, auxquels viennent s'adjoindre quelques conseillers généraux de la Seine et tous ces conseillers municipaux et conseillers généraux sont électeurs sénatoriaux de droit.

On sait qu'il y a à Paris 20 arrondissements qui sont désignés par des numéros, les plus faibles partant du centre et tournant en spirale jusqu'à la périphérie, chaque arrondissement est divisé en 4 quartiers portant chacun un nom. Chaque quartier élit un conseiller municipal.

C'est une chose assez attristante de voir la liste des 30 délégués sénatoriaux (pris comme nous l'avons dit en dehors du conseil municipal et du conseil général). On pourrait imaginer, en effet, que l'on va trouver parmi ces 30 délégués, les notabilités parisiennes des sciences, des lettres et des arts, de l'industrie, du commerce, etc.. Les délégués sénatoriaux sont simplement les électeurs influents des conseillers municipaux, il n'y a qu'une règle qui a l'air de se maintenir et qui s'explique par le fait que les avocats occupent le plus grand nombre de fonctions électives en général, les 30 délégués sénatoniaux contiennent le bâtonnier en exercice de l'ordre des avocats, le reste ce sont des obscurités.

Ajoutons que la matière de l'élection sénatoriale rentre tout entière dans le domaine de la loi ordinaire, ce n'est pas une matière constitutionnelle depuis 1884. Par conséquent, une simple loi peut, à tout moment, modifier le mode d'élection des sénateurs : Une loi pourrait parfaitement décider, par exemple, que les sénateurs seront élus par le suffrage universel. Le jour d'ailleurs où la question serait posée, ce système ne pourrait pas tenir.

On pourrait imaginer, par exemple, l'élection des sénateurs parmi les hommes de 40 ans, par les électeurs ordinaires.

M. Clémenceau et M. Pelletan ont critiqué ces collèges électoraux sénatoriaux dans des articles de La Dépêche (avant d'ailleurs d'appartenir eux-mêmes à cette assemblée). M. Clémenceau disait que ces électeurs sénatoriaux, qui sont pour la plupart des maires, des conseillers d'arrondissement, aspirent pour la

Source : BIU Cujas

plupart à des faveurs, un bureau de tabac, une place pour leur fils, etc.. assiègent les candidats au Sénat de sollicitations et Clémenceau disait que le Sénat était une assemblée de "beaux-pères", parce que tous les sénateurs avaient un gendre pour lequel ils deman daient une fonction, une faveur.

Réglementation des élections sénatoriales

1°-la date des élections

L'article 7 de la loi du 9 décembre 1884 était singulièrement insuffisant et indique seulement que les sénateurs sont élus pour 9 ans et renouvelables par tiers tous les trois ans. Le gouvernement restait absolument maître de la date des élections, de sorte que le renouvellement partiel pouvait avoir lieu à n'importe quel moment, mais le gouvernement choisissait cette date vers la fin du mandat et même au moment de certaines cessions de la Haute Cour comme Cour de Justice, le gouvernement repoussa les élections pour ne pas interrompre les débats de cette assemblée.

Cette disposition présentait l'inconvénient suivant : c'est que l'élection avait lieu à une période déplaisante pour les sénateurs et candidats au Sénat, c'est-à-dire au mois de novembre ou décembre, et dans certains endroits (dans les Alpes et les Pyrénées) il fallait faire la campagne en traineau. On sait que la campagne sénatoriale est différente de celle que fait le candidat député, le candidat sénateur va trouver l'électeur chez lui, dans son salon, dans sa cuisine, dans les champs, et même dans son lit s'il est malade.

Un professeur de cette Faculté, qui fut député de la Gironde en 1885 et qui n'avait pas été réélu, à 70 ans se présenta comme sénateur; tout le monde pensait que dans la Gironde il était complètement oublié, mais il fut réélu et il dit lui-même avoir fait au cours de sa campagne 1300 visites. Ce n'est pas drôle, mais c'est ainsi qu'il faut agir. De plus, c'est au mois de novembre et décembre que se vote le budget, or sur 314 sénateurs, il y a toujours des absents, des malades (certains même ne viennent jamais) et en outre il y avait toujours une centaine de sénateurs qui à cette époque préparaient leur réélection, ce qui réduisait le nombre des sénateurs présents à 150, de sorte que cette question importante du budget était votée par la moitié des membres de la seconde Chambre.

C'est dans ces conditions que la loi du 7 février 1929 a pris la disposition suivante : "l'élection des sénateurs a lieu dans la 2ème quinzaine du mois d'octobre qui précède l'expiration de leur mandat"."Ce mandat commence et prend fin à l'ouverture de la ses-

Source : BIU Cujas

sion ordinaire".

On voit alors le résultat de cette disposition : les sénateurs sont élus au mois d'octobre, mais comme le mandat ne commence qu'à la session ordinaire, c'est à dire le second mardi de janvier, pendant deux mois il y a des sénateurs qui restent en fonctions alors qu'ils savent être battus, et d'autres qui étant élus ne peuvent pas siéger. Ces derniers peuvent seulement aller dans la tribune des sénateurs voir le candidat qu'ils ont battu et s'imaginer comment ils seront quand ils seront admis à siéger à leur tour.

C'est une situation assez désagréable pour les sénateurs et c'est ainsi que M. Raiberti, sénateur des Alpes Maritimes ayant été battu par suite de l'impossibilité où il s'était trouvé de faire une campagne électorale, donna immédiatement sa démission. Mais on ne sait pas si cet exemple sera suivi.

2°-En principe, scrutin de liste

2°- Les élections sénatoriales ont lieu, en principe, au scrutin de liste c'est-à-dire que s'il y a trois sénateurs, chaque électeur mettra dans l'urne un bulletin portant trois noms, mais naturellement s'il n'y a qu'un sénateur à élire, le scrutin sera uninominal.

Il y a des départements où il n'y a qu'un seul sénateur : territoire de Belfort, chacun des départements de l'Algérie et les colonies, qui ont la représentation sénatoriale.

D'ailleurs, la représentation parlementaire des colonies est assez arbitraire, il y a des colonies qui sont représentées à la Chambre et pas au Sénat, il y en a d'autres qui ont un sénateur et d'autres qui n'ont pas de représentation.

Les Anglais ne comprendraient pas que siègent des hommes de couleur; mais il n'y a que des représentants de race noire, la race asiatique n'est pas représentée, elle représente il faut dire une civilisation plus ancienne que la nôtre, alors que la race noire n'a que notre civilisation.

Les candidats pour nos établissements asiatiques sont choisis ici à Paris, on envoie alors une dépêche dans la colonie en disant : le candidat est élu par 30 ou 40.000 voix; c'est quelque chose d'extraordinaire d'autant que la fois suivante, le candidat peut n'avoir que deux voix. Il n'est pas possible d'insister ici sur cette question.

3°-Le vote est obligatoire pour les délégués des conseils municipaux

3°- Le vote est obligatoire pour les délégués des conseils municipaux et facultatif pour les autres électeurs sénatoriaux. On a dit, en 1875, que les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, étaient des personnages tellement

Source : BIU Cujas

élevés qu'on pouvait être sûrs de leur conscience, mais qu'il n'en était pas de même des délégués des conseils municipaux et qu'il fallait les obliger à voter.

La sanction de la loi est une amende de 50 francs, prononcée par le tribunal civil (amende multipliée par 9 environ) Tout délégué sénatorial, qui néglige de voter, peut être condamné à une amende; d'ailleurs il lui est désigné un suppléant, et s'il ne peut aller voter, il doit informer son suppléant qui votera à sa place.

Un candidat au Sénat et qui était en même temps un délégué sénatorial de sa propre commune oublia d'aller voter, le préfet toutefois a cru de bon goût de ne pas le soumettre aux sanctions prévues par la loi. C'est M. Noulens, maintenant ambassadeur de France.

4°- Le vote est, en principe, payé.

Les électeurs sénatoriaux sont payés

Il y a une indemnité de déplacement et de séjour; depuis la loi du 30 décembre 1928, les électeurs sénatoriaux sont payés.

Toutefois, ne sont pas payés les électeurs sénatoriaux qui, à raison de leur mandat, reçoivent une indemnité permanente. Par conséquent, les députés, les conseillers municipaux de Paris et les conseillers généraux de la Seine ne sont pas payés; quant aux conseillers d'arrondissement et aux conseillers généraux des autres départements, qui reçoivent seulement une indemnité pendant la session de leur conseil, ils sont payés pour les élections sénatoriales.

Le vote est en principe payé

Le délégué sénatorial est payé; c'est une tendance de la démocratie de payer toutes les institutions; et c'est une disposition récente : loi du 30 décembre 1928.

Cette fonction d'électeur sénatorial était gratuite jusqu'à cette date. M. Joseph Barthélemy est hostile à ces paiements; car il semble une plaisanterie que des gens ne puissent pas, une fois tous les 9 ans, aller au chef-lieu du canton de leurs propres deniers.

C'est cette même tendance, qui a fait que les fonctions de conseiller d'arrondissement, de conseiller général ne sont plus entièrement gratuites; le conseiller général reçoit une indemnité de voyage et de séjour

De même, l'électeur sénatorial reçoit une indemnité de voyage et de séjour. Mais cette indemnité ne s'applique pas à tous les électeurs sénatoriaux; les députés, par exemple, qui reçoivent une indemnité permanente, n'ont pas droit à cette indemnité d'électeur sénatorial.

Cette indemnité est fixée par le décret du 16

Source : BIU Cujas

Juin 1929; elle est kilométrique pour le voyage et forfaitaire pour le séjour (60 francs).

Le vote est secret

Le vote est secret dans les mêmes conditions que pour les élections à la Chambre des Députés.

Le vote a lieu à la majorité absolue au premier tour de scrutin. Pour être élu il faut plus de la moitié des voix; au second tour, il faut encore plus de la moitié des voix; au troisième tour, on est élu à la majorité relative, c'est-à-dire qu'est élu celui qui a plus de voix que son concurrent le plus favorisé

Le vote est à la majorité (3 tours)

Aux élections de 1919, dans l'Eure, un candidat, le colonel Josse, qui avait eu au 1er tour de scrutin exactement la moitié des voix (503 voix sur 1006 suffrages exprimés) a été battu au second tour. On voit qu'il faut, non pas la moitié des voix, mais la moitié plus une.

Il y a trois tours de scrutin, et ces trois tours sont enfermés dans une même journée. Pour les deux tours des élections à la Chambre des Députés, il faut un intervalle d'une semaine; au contraire, aux élections sénatoriales, les électeurs étant en très petit nombre et tous réunis au chef-lieu du département, on peut faire les différents tours de scrutin dans la même journée.

La loi du 12 août 1929 a fixé les heures de scrutin, de manière à permettre aux électeurs sénatoriaux de rentrer chez eux le soir ; il n'y a pas d'autre raison. Ces heures sont les suivantes :

1er tour : de 8 heures à 11 h 1/2
2me tour : de 2 heures à 4 heures de l'après-midi
3me tour : de 6 heures à 8 heures du soir

Il faut ajouter que le bureau des élections sénatoriales est composé d'une façon remarquable. Ces élections sont présidées par le président du tribunal civil du chef lieu, assisté des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés, élisant un secrétaire du bureau.

On ne peut pas songer à faire présider le bureau des élections sénatoriales par un maire, qui n'a aucune qualité pour présider le scrutin, et ce n'est pas non plus le préfet, comme on le croit souvent qui préside ces élections, parce que le préfet est un agent politique, il n'a pas l'indépendance nécessaire.

On a donc songé à faire présider le scrutin par un magistrat, dont les fonctions supposent l'impartialité, et on a trouvé que le magistrat le plus désigné c'était le président du tribunal civil.

Source : BIU Cujas

Différences d'attributions du Sénat et de la Chambre des Députés

Les pouvoirs respectifs des Assemblées

C'est un problème général de droit constitutionnel de savoir si les pouvoirs des deux chambres doivent être égaux ou doivent être différents. En principe, en France, les pouvoirs des deux Chambres sont égaux; toutefois dans ce problème de la dualité des Chambres, c'est la solution inverse, qui a prévalu.

Dans la constitution de l'an III

La constitution du 5 fructidor an III décide que le Conseil des Cinq Cents aurait l'initiative des lois, tandis que le conseil des Anciens aurait seulement qualité pour adopter ou rejeter les projets votés par la première assemblée.

La règle était inverse, lorsqu'il s'agissait de la révision de la constitution. L'initiative de la révision devait émaner du Conseil des Anciens, parce qu'il représentait la sagesse. Cette différence d'attributions est la conséquence de la fameuse formule de Boissy d'Anglas : "le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République; le Conseil des Anciens en sera la raison".

Dans la constitution de l'an VIII

En l'an VIII, grosse différence d'attributions:

le conseil d'Etat : initiative
Le Tribunat : critique
Le Corps législatif: décision
Le Sénat conservateur: contrôle constitutionnel.

Sous la Restauration, principe de l'égalité, sauf une différence : la Chambre des Députés a le droit d'examiner en premier lieu le budget et les lois financières. Le Sénat du Second Empire était, au début, d'après la constitution du 14 janvier 1852, une assemblée constitutionnelle et pas une seconde Chambre; enfin, nous arrivons au Sénat actuel, où, en principe, les Chambres sont égales.

Législation comparée: En Angleterre

Si l'on jette un coup d'oeil sur la législation comparée, on voit qu'au cours de l'histoire, la Chambre des Lords a eu les mêmes pouvoirs que la Chambre des Communes, mais en vertu de l'acte du Parlement de 1911, la Chambre des Lords voit diminuer singulièremen ses pouvoirs et réduire à un droit de veto, en ce sens que la Chambre des Communes vote et que la Chambre des Lords a le droit de s'opposer à ce vote. Mais une fois qu'elle a fait connaître son opinion, elle doit s'incliner devant la volonté persistante de la Chambre des Communes; en outre, lorsqu'il s'agit d' un bill financier, si la Chambre des Lords laisse passer un délai d'un mois sans s'opposer au vote, le bill financier entre en vigueur. Un bill financier

Source : BIU Cujas

est celui-qui est déclaré tel par le speaker de la Chambre des Communes.

En Pologne et en Tchécoslovaquie

Aujourd'hui encore, dans la constitution de Pologne art. 35 et dans la constitution de Tchécoslovaquie, le Sénat est réduit à un droit de veto, tandis qu'aujourd'hui en France, le Sénat peut s'opposer indéfiniment à une loi votée par la Chambre des Députés.

Cette inégalité des Chambres est un des articles du programme constitutionnel du parti socialiste, à l'heure actuelle. Mais le principe de l'égalité des deux Chambres au point de vue de leurs attributions comporte toute une série d'exceptions :

Priorité financière de la Chambre des Députés

Les lois de finances doivent être d'abord votées par la Chambre des Députés, le budget est porté par le gouvernement devant la Chambre des Députés et ensuite seulement devant le Sénat. La question se posait de savoir s'il y avait là seulement un ordre chronologique et si du moment que le Sénat était saisi du budget, il avait les mêmes droits que la Chambre. En général, il est admis à l'heure actuelle, que le Sénat n'a pas le droit d'élever des crédits, d'augmenter des dépenses. On se trouve alors devant cette pratique un peu dérisoire que, si le Sénat veut qu'un crédit soit élevé, il est obligé d'appeler l'attention de la Chambre sur ce voeu, parce que seule la Chambre peut prendre l'initiative d'une dépense. Alors il diminue le crédit de telle sorte que l'article est obligé de revenir devant la Chambre.

Lorsqu'on a voulu créer à la Faculté de Toulouse une chaire pour M. Feuga, le Sénat a voté une diminution de 100 francs sur le chapitre de la Faculté de Toulouse,,et lorsque ce chapitre est revenu au Sénat, la Chambre l'a augmenté.

Plus récemment, les commissions de la Défense nationale du Sénat, c'est-à-dire les commissions de l'aéronautique, de la Marine, de la guerre ont trouvé que les crédits étaient insuffisants, elles ont fait voter par le Sénat une diminution de 1.000 francs sur ces crédits, qui revinrent de la Chambre avec une augmentation.

Réunion de plein droit du Sénat, en cas de vacance de la présidence, pendant la dissolution de la Chambre

Seconde différence : si, la Chambre des Députés étant dissoute, la présidence de la République devenait vacante, le Sénat doit s'assembler de plein droit.

La constitution ne dit pas pourquoi faire, mais c'est pour veiller au salut de la république et contrôler le conseil des ministres, qui exerce le gouvernement.

Troisième différence : Le Sénat ne peut pas être dissous, alors que la Chambre des Députés peut l'être.

Source : BIU Cujas

Le Sénat ne peut être dissout

Mais la Chambre des Députés ne peut être dissoute que sur l'avis conforme du Sénat, qui autorise alors le président de la République à faire cette dissolution, C'est une des dispositions dont M. Doumergue demandait l'abrogation.

Responsabilité des ministres

Quatrième différence : Responsabilité des ministres.

Jusqu'à ces toutes dernières années, on a considéré que la politique du pays se faisait à la Chambre des Députés, le Sénat ne devait pas contrôler et surtout ne pas renverser les ministères. C'est une règle, qui nous venait de l'Angleterre et des chartes de 1814 et 1830. Mais depuis plusieurs années le Sénat renverse les ministères à l'égal de la Chambre des députés.

Le Sénat a ainsi renversé d'abord un ministère Léon Bourgeois, puis le ministère Briand, le ministère Herriot, le ministère Tardieu.

Mais tout de même le centre de la vie politique, c'est la Chambre des Députés.

Cela ne veut pas dire d'ailleurs que le Sénat ne joue pas un grand rôle; au contraire, à la différence de ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, il joue un role déterminant dans la vie de notre pays. C'est ainsi que dans les élections présidentielles, qui n'a pas le Sénat pour lui, á peu de chances d'être élu président de la République, bien que le Sénat soit moins nombreux que la Chambre des Députés.

Le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice

Cinquième différence : le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice pour juger sur la mise en accusation par le gouvernement des attentats à la sûreté de l'Etat, et pour juger, sur la mise en accusation de la Chambre des Députés, les crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Donc, la Chambre des Députés met les ministres en accusation devant le Sénat.

Attributions honorifiques du Sénat

Sixième différence : Le Sénat a des attributions honorifiques, en ce sens que c'est le bureau du Sénat qui préside l'assemblée Nationale pour l'élection du président de la République ou pour la révision de la constitution.

ELIGIBILITE

L'éligibilité est l'aptitude à être désigné par les électeurs pour faire partie de l'une ou l'autre Chambre. Cette matière est dominée, à l'heure présente, par le principe de l'éligibilité universelle correspondant au principe du suffrage universel.

Ce principe de l'éligibilité universelle est posé

Source : BIU Cujas

Règle fondamentale de l'éligibilité: avoir l'Electorat, mais la jouissance suffit

par l'article 6 de la loi du 30 novembre 1875 : "Tout électeur est éligible". On voit tout de suite que tout individu, qui n'est pas électeur, n'est pas éligible. Donc tout individu, une fois élu député, qui perd la qualité électorale, cesse d'avoir l'aptitude à faire partie de la Chambre et par conséquent doit être frappé de déchéance, suivant une procédure que nous aurons à voir par la suite.

Ces conditions sont à peine aggravées pour l'éligibilité dans les conditions suivantes : il suffit d'avoir la jouissance du droit électoral, il n'est pas nécessaire, pour être éligible, d'avoir l'exercice du droit électoral. Il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale.

Cette règle provient de ce que les députés représentent la France entière et qu'ils ne représentent pas une circonscription déterminée. Par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'ils aient des attaches avec un point déterminé.

Mais cela permet d'arriver à une situation un peu étrange, qui s'est produite sous le Second Empire; une personnalité, qui n'avait jamais pensé à voter, et n'avait jamais demandé son inscription sur une liste électorale, s'est fait élire député.

Sont éligibles ceux dont l'exercice du droit électoral est paralysé par une situation exceptionnelle; par exemple ceux qui se trouvent en prison préventive pour des délits n'entraînant pas l'incapacité électorale. Ceci n'est pas une hypothèse inventée à plaisir, car le fait d'être emprisonné est souvent une recommandation auprès d'une certaine catégorie d'électeurs. C'est ainsi qu'un journaliste assez inconnu qui s'appelait Gérault Richard, fit une campagne extrêmement violente contre le Président de la République Casimir Périer; il fut traduit devant la Cour d'assises de la Seine et défendu par Jaurès, qui d'ailleurs n'était pas avocat; mais le président des Assises, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, peut autoriser l'accusé à se faire assister par quelqu'un qui n'est pas inscrit au barreau.

Jaurès prononça un véritable réquisitoire contre Casimir Périer et contre sa famille dans des conditions telles qu'il comparait la maison de Casimir Périer à une maison mal famée. Le président des assises lui dit alors : "vous avez promis d'être modéré et vous comparez la maison de M. Casimir Périer à une maison mal famée". Jaurès répondit : "je ne la compare pas, je la mets au-dessous".

Gérault Richard est en prison, mais ces évènements l'ont tellement mis en lumière qu'il est élu député.

Soúrce : BIU Cujas

Plus récemment, deux personnages ont été élus, alors qu'ils étaient en prison : MM Doriot et Marty.

D'autre part, peuvent être élus les individus non interdits, qui seraient internés dans un asile d'aliénés. Il est traditionnel de dire qu'aux élections de 1885, fut ainsi élu un individu interné dans un établissement d'aliénés; et cela s'expliquait par le remorquage par la liste. En 1885, en effet, nous avions le scrutin de liste et dans ce scrutin, comme on l'a vu, l'essentiel est d'avoir une tête de liste, c'est-à-dire quelques noms retentissants, qui remorquent la suite. C'est ainsi que cet individu interné dans un établissement d'aliénés aurait été élu avec une liste.

Aux élections de 1919, dans le département du Nord, un individu fut ainsi élu dans la liste de M. Loucheur et de l'abbé Lemire. Cet individu, nommé Vernier, était alors en prison. C'était un ancien combattant, qui avait eu une glorieuse conduite au front, mais qui s'était par la suite laissé aller à des faits que le code pénal qualifie d'escroquerie.

Renforcement des raisons qui privent de l'électorat certains individus.

Renforcement des raisons qui privent de l'électorat certains individus

1°- Condition d'attachement à la chose publique. L'étranger naturalisé devient immédiatement électeur. C'est d'ailleurs une erreur, parce que l'individu qui a vécu en France pendant quelque temps et qui obtient sa naturalisation ne reçoit pas en même temps que cette naturalisation la compréhension de notre histoire et de nos traditions. D'ailleurs les naturalisés d'une certaine classe comprennent très bien cette situation.

L'éligibilité des naturalisés.

Mais pour qu'un naturalisé soit éligible, il faut qu'il s'écoule un délai de 10 ans, depuis sa naturalisation, à moins qu'il n'ait reçu ce qu'on appelle traditionnellement "les lettres de grande naturalisation"; c'est à dire qu'il ait rendu des services éminents à la France, qui le fait immédiatement éligible.

Obligation d'avoir satisfait aux obligations militaires

2°- Il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif

Il ne faut pas dire :"il faut avoir fait le service militaire", mais "avoir satisfait aux obligations militaires"; c'est-à-dire quand on a répondu à l'appel, qu'on s'est présenté au conseil de révision et que l'on a été réformé. Cette règle de l'obligation du service militaire ne pourrait donc s'appliquer qu'aux déserteurs; or ces derniers auraient été condamnés et par conséquent seraient privés de l'électorat et privés du même coup de l'éligibilité. Il

Source : BIU Cujas

faudrait supposer alors que les déserteurs auraient été amnistiés et qu'ils n'aient pas satisfaits aux obligations militaires. Mais comme l'amnistie efface complètement la faute de la désertion, on ne voit pas véritablement aujourd'hui, dans l'état actuel des choses, comment cette disposition pourrait s'appliquer

Nous avons eu dans notre histoire plusieurs cas, qui s'expliquaient par les dispositions des lois militaires d'alors. C'était d'abord le cas du gendre de Karl Marx, qui s'appelait Paul Lafarge. C'était un cubain, qui était venu à Paris, qui avait fait des études de médecine, puis était parti à Londres et avait vécu la vie internationale des révolutionnaires. Finalement, il était revenu en France et s'était fait élire député. On s'aperçut alors qu'il n'avait pas fait le service militaire. On avait oublié de l'inscrire sur les listes.

Un autre cas est celui de M. Mirman, alors député socialiste d'une extrême violence, et qui a porté d'un autre côté l'ardeur toujours jeune de ses convictions. Il avait contracté avec l'Université l'engagement de 10 ans qui, suivant la législation alors en vigueur, dispensait du service militaire. Mais avant l'accomplissement de cet engagement de 10 ans, il fut élu député, de sorte que le gouvernement et la Chambre furent bien embarrassés. M. Mirman par faveur fut envoyé aux chasseurs à Vincennes; mais il faisait le service militaire, quand la Chambre lui en laissait le temps. Et à la Chambre, il avait le droit d'interpeller le ministre de la Guerre et de signer des affiches politiques.

On est sorti de cette situation difficile en réformant M. Mirman qui dès lors put se consacrer à son devoir de député.

Le cas le plus intéressant est celui qui résultait de la loi de 1889; d'après cette loi le service militaire était de 3 ans, mais une classe particulière de dispensés ne faisait qu'un an à l'âge de l'appel; puis au bout d'un an ces dispensés étaient renvoyés conditionnellement dans leurs foyers; c'étaient ceux qui poursuivaient certains diplômes et notamment le doctorat en droit, doctorat en médecine, licences de lettres, école centrale, etc.. Si à 27 ans on n'était pas porteur du diplôme prévu par la loi, il fallait accomplir les deux années restantes de service militaire.

Or, il arrivait qu'un jeune homme se présentait à 27 ans devant les jurys d'examen en faisant savoir que s'il était refusé il lui faudrait retourner faire 2 ans de service militaire. Il n'y a pas d'exemples

Source : BIU Cujas

ou de très rares que les étudiants dans ces conditions aient été refusés. Mais tout cela n'élevait pas le niveau des études.

D'ailleurs, il y avait aussi des étudiants qui, ayant laissé passer le temps pour obtenir leurs diplômes, retournaient faire leurs deux ans de service militaire, préférant cette astreinte à l'effort à fournir pour passer leurs examens.

Au point de vue de la Chambre, s'est posé le cas d'un avocat actuellement encore au Palais, Me Joseph Python, qui n'avait encore passé qu'un examen au moment où il fut élu député. Il n'avait pas satisfait aux obligations militaires concernant le service actif. Il vint alors en hâte à la Faculté passer son second examen et sa thèse. Or, dans la stricte rigueur du droit, il n'aurait pas dû être validé; seulement la Chambre ajourna sa validation et décida que les conditions de l'éligibilité devaient exister au jour de la vérification des pouvoirs et non pas au jour de l'élection (ce qui d'ailleurs est une erreur au point de vue juridique).

Renforcement pour l'éligibilité de la condition de moralité exigée pour l'électorat.

3°- Renforcement de la condition de moralité

a) en ce qui concerne le failli. Le failli est électeur au bout de 3 ans après le jugement de faillite, mais il n'est éligible que s'il est réhabilité. La réhabilitation suppose que le failli a fait un effort pour payer ses créanciers;

b) le liquidé judiciaire a le droit de vote, il n'a pas le droit d'éligibilité

c) les individus condamnés pour corruption électorale sont inéligibles pendant deux ans;

d) les faibles d'esprit peuvent être députés. Celui qui est doté d'un conseil judiciaire ne peut pas être élu au conseil municipal, mais il peut être élu député.

Les cas d'inéligibilité relative

les conditions d'éligibilité indiquées plus haut forment ce qu'on appelle l'inéligibilité absolue, c'est à dire que les citoyens qui se trouvent dans ces conditions ne peuvent être élus dans aucune circonscription de la France. Mais il y a aussi des inéligibilités relatives, c'est-à-dire des inéligibilités qui n'existent qu'à l'égard de certaines circonscriptions. Elles ne concernent que les fonctionnaires. L'idée est la suivante : un fonctionnaire ne doit, ni user, ni abuser de l'autorité, qui lui est donnée par sa fonction pour préparer une candidature dans la circonscription où il exerce; Mais en outre, cette inéligibilité ne concerne parmi les fonctionnaires, que ceux dont la fonction permet une certaine influence sur les électeurs : fonctionnaires de l'ordre judici-

Source : BIU Cujas

aire, fonctionnaires de l'administration préfectorale, fonctionnaires des finances, fonctionnaires des travaux publics, etc..

Durée de l'inéligibilité

On comprend très aisément que si on avait dit que l'inéligibilité durerait autant que la fonction, la règle serait illusoire, il suffirait en effet que le fonctionnaire préparât sa candidature et que la veille du scrutin il donnât sa démission de fonctionnaire. On a donc décidé que la durée du délai entre la cessation de fonction et la candidature devait être de 6 mois. Il est arrivé toutefois qu'un fonctionnaire, un sous-préfet à Vervins, ayant préparé sa candidature donna sa démission, puis une élection ayant eu lieu 2 mois après il fut élu. Naturellement, le délai n'étant pas réglementaire, la Chambre l'invalida; mais ensuite il y eut de nouvelles élections quelques mois après, il fut réélu après le délai de 6 mois.

C'est cette combinaison à laquelle s'est refusé M. Chiappe au lendemain de sa sortie de la préfecture de police; il a déclaré que ce n'était pas digne du haut magistrat qu'il avait été.

Pour être sénateur ou député, il n'est pas nécessaire d'avoir un lien avec la circonscription

Il faut remarquer qu'il n'y a aucune condition d'attachement du candidat avec la circonscription dans laquelle il se présente. Au cours de droit administratif, on peut voir que pour les élections locales : conseil général, conseil d'arrondissement, conseil municipal, on ne peut être candidat que si on a des attaches avec une circonscription, et que ces attaches sont pratiquement, soit un domicile, soit l'inscription au rôle des contributions directes, soit un héritage survenu depuis le 1er janvier, etc.. Par conséquent, pour être conseiller municipal d'une commune, il faut avoir avec cette commune un lien quelconque, alors que pour être député, il n'est pas nécessaire d'avoir avec la circonscription où l'on se présente aucun lien.

Le motif, c'est que le député est censé représenter la France tout entière, qu'il n'est pas théoriquement le mandataire de la circonscription qui l'a élu et qu'il n'a pas besoin de connaître les besoins de cette circonscription. Pour être élu député, il suffit de sa personnalité et de son programme.

Cette règle n'a pas toujours été observée. Ainsi sous la Révolution, pour être élu député d'une circonscription, il fallait avoir dans cette circonscription un domicile, et sous la Charte de 1814, la moitié des députés du département devaient être domiciliés dans ce département.

Ceci apparut au moment de l'élection de l'abbé Grégoire qui a été une des plus belles figures du clergé constitutionnel, évêque de Tours, qui fut membre de

Source : BIU Cujas

la Convention, où d'ailleurs il siégeait en habits sacerdotaux, disant qu'il était catholique et qu'il ne cesserait de se préoccuper de ses paroissiens. Il fut un régicide d'intention, puisque s'il n'a pas voté la mort de Louis XVI, (étant absent de l'assemblée ce jour-là), il a dit ensuite que, s'il avait été là, il aurait voté pour la condamnation du roi.

L'opposition d'extrême droite et celle d'extrême gauche conjuguées, afin d'être désagréables à Louis XVIII et à ses ministres libéraux, avaient fait élire l'abbé Grégoire député de l'Isère. Mais il n'était pas domicilié dans le département et comme déjà il y avait plus de la moitié des députés qui n'étaient pas domiciliés dans le département, la Chambre aurait pu prendre ce prétexte pour l'invalider; toutefois elle préféra faire une manifestation politique et exclure l'abbé Grégoire comme indigne.

M. Henri Mallet député de la Charente vient de déposer ces jours derniers une proposition tendant à instaurer une représentation proportionnelle d'une formule nouvelle et il propose également que, pour être élu dans un département, on ait avec ce département des liens depuis 5 années au moins. Dans l'exposé des motifs de cette proposition, on lit qu'elle a pour objet d'éviter cet envol vers la province, au moment des élections, d'une quantité d'avocats parisiens (450 aux dernières élections) et aussi l'envol vers la province des politiciens de profession.

Il a déclaré, en outre, qu'un homme ayant déjà fait de la politique pourrait toutefois se présenter où il voudrait. Cette dernière concession ferait perdre beaucoup de sa portée à cette proposition.

La rééligibilité

Les membres de la Chambre sont immédiatement et indéfiniment rééligibles. Ceci est une question qui prend chaque jour un peu plus de gravité. Les hommes de l'Assemblée Constituante avaient décidé que les députés à l'Assemblée Législative seraient élus pour deux ans, qu'ils pourraient être réélus pour deux ans et qu'ensuite ils devraient, avant de se présenter à nouveau, passer deux ans dans la vie civile. La préoccupation des hommes de la Révolution était donc d'éviter qu'il y eut des hommes en France qui s'imaginent destinés à représenter la souveraineté populaire et à gouverner le pays. Aujourd'hui, ce ne sont pas les mêmes préoccupations qui dominent le problème. On a peur des conséquences de ce fait que le mandat législatif devienne un métier avec une certaine stabilité : indemnité, retraite et même avancement avec la nomination au Sénat. Parce que si le mandat parlementaire devient un métier avantageux et de tout repos, les hommes qui

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

l'exercent seront naturellement portés à consentir des sacrifices à l'intérêt général pour sauvegarder l'intérêt particulier de leur profession, c'est-à-dire qu'afin d'être réélus, ils ne se demanderont pas, au moment décisif d'un vote, quel est l'intérêt général, mais ce qu'on en pensera dans la circonscription qui les a élus.

Ce qu'il y a de plus déterminant à ce sujet ce sont les derniers budgets de la législature. Ces budgets nous ont ruiné; ce sont des budgets de démagogie. On ne cherche pas à sauver le contribuable, mais à sauver des catégories; car ce qui compte, au point de vue électoral, ce n'est pas le dévouement qu'on a pour l'intérêt général, mais ce qu'on a fait pour certains intérêts particuliers.

Si l'on examine ces discussions de budget, on voit qu'il y a quelquefois 7, 8 orateurs inscrits, qui demandent la parole pour une augmentation de prime pour la destruction des sangliers, ou pour toutes autres questions, qui ont peut-être une petite importance dans leur circonscription, mais qui n'en ont aucune au point de vue de l'intérêt général. C'est par ces quantités de primes, accordées ainsi, que s'en va la fortune de la France.

Il n'y a qu'une objection, c'est la suivante : un pays, surtout divisé en circonscriptions, n'est pas un réservoir inépuisable d'hommes politiques, d'hommes ayant l'ensemble de qualités et de défauts pour faire une campagne électorale. Dans la démocratie, par exemple, il faut toujours un peu exagérer sa pensée, et il y a un minimum de démagogie nécessaire; qui se refuse à ce minimum n'entre pas dans la vie politique ou est condamné à en sortir.

Evidemment, à Paris, il y a tous les candidats que l'on peut désirer, mais dans un département, il y a 3, 4 députés; s'ils s'en vont, trouvera-t-on indéfiniment trois ou quatre hommes, qui pourront les remplacer.

Les expériences de la Constituante et de la Convention à propos de la rééligibilité

Il y a un autre argument, c'est l'argument historique, l'argument de la Constituante, avec la Législative et l'argument de la Convention. La Convention avant de se séparer décida que les 2/3 de ses membres figureraient obligatoirement dans les nouveaux Conseils (Conseil des Cinq-Cents et Conseil des Anciens). On commençait par faire voter les électeurs et si ceux-ci ne nommaient pas les 2/3 des membres de la Convention, la Convention nommait elle-même ses membres qui devaient entrer dans la nouvelle assemblée.

Au contraire, la Constituante "académie d'utopistes" dit Taine, en réalité réunion d'idéalistes et

Source : BIU Cujas

d'hommes désintéressés, comme on en trouve au lendemain des grandes commotions nationales, décida qu'aucun de ses membres ne pouvait entrer à l'Assemblée Législative. Elle avait dit : "Nous faisons un régime représentatif, nous y mettons une Chambre, il ne faut pas que nous puissions paraître avoir créé cette Chambre pour nous y placer". Or la Législative fut la plus détestable des assemblées que la France ait connues. C'est elle qui a mené la Révolution dans le sens de la violence, qui a inauguré la guerre de propagande avec les nations étrangères, et qui, à la veille de Walmy, au moment de s'en aller, a voté le divorce.

Il y a eu des époques de notre histoire, où l'on se disait : "il faut conserver des hommes" et il peut arriver aussi une situation tellement grave et des hommes tellement attachés à leur mandat qu'on dise : "Non, vous ne pourrez pas être réélus".

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, le mandat législatif était une charge, il était gratuit, et Pierre de la Gorce dans son livre "Louis-Philippe" raconte le voyage des députés, qui avaient été élus au moment de la dissolution de la Chambre par Charles X; ceux-ci se dirigeaient à petites journées vers Paris, et au fur et à mesure qu'ils avançaient, ils entendaient des bruits qui se précisèrent près de Paris : la Chambre à laquelle ils appartenaient venait d'être à nouveau dissoute. De sorte que leur voyage était inutile.

Nous avons vu que Lamartine fut sur le point plusieurs fois de donner sa démission, parce qu'il lui manquait les 10 ou 20.000 francs nécessaires pour séjourner à Paris pendant le temps de la session; Un autre député, qui a joué un grand rôle, Pierre Magne, élu député de Périgueux, part tout seul pour Paris, laissant sa famille en Dordogne; il n'a pas les moyens d'emmener les siens avec lui. Pierre Magne donne d'ailleurs dans sa correspondance assez importante un tableau des moeurs des députés et des difficultés de la vie d'alors.

Conditions d'éligibilité spéciales à chacune des Chambres - au Sénat

Conditions d'éligibilité spéciales à chacune des Chambres - Une seule condition d'éligibilité pour le Sénat, c'est l'âge de 40 ans. On sait que c'était l'âge fixé par la constitution du 5 fructidor de l'an III, pour le conseil des Anciens, et cette constitution, pour réagir contre la dissolution de la famille, avait ajouté que les membres du Conseil des Anciens devaient être mariés ou veufs.

Dans la constitution polonaise, qui a été modifiée ces jours derniers, les sénateurs sont élus par les électeurs de 30 ans, parmi les électeurs de 40

Source : BIU Cujas

ans. Il y a même une disposition parlementaire assez curieuse sur le rôle du Sénat, qui dit que le Sénat doit surveiller les travaux de la Diète au point de vue de la sagesse et de la modération. C'est la seule disposition analogue qui existe dans le droit public positif. D'ailleurs, dans cette constitution polonaise il y a un essai de démocratie qualitative. On veut remplacer la démocratie quantitative par la démocratie qualitative, c'est-à-dire par les élites; on doit élire tout d'abord ceux qui ont la médaille des combattants.

à la Chambre des Députés

En ce qui concerne la Chambre des Députés, l'âge de l'éligibilité est de 25 ans.

Cet âge n'est pas fixé arbitrairement et sans qu'il y ait de préoccupation générale. Nous savons que plus une constitution est démocratique plus bas est l'âge de l'éligibilité. Les démocraties aiment la jeunesse; au contraire, les régimes conservateurs exigent un âge plus élevé pour l'électorat. C'est ainsi que la Charte de 1814 fixait l'âge de l'éligibilité à la Chambre à 40 ans. Charles X avait dit à Berryer : "Comme il me tarde, M. Berryer, que vous ayez 40 ans".

Sous la monarchie de Juillet, l'âge de l'électorat est fixé à 25 ans.

Sous tous les autres régimes l'âge a été de 25 ans, sauf sous la constitution montagnarde (qui n'a jamais été appliquée), où l'éligibilité et l'électorat étaient fixés à 21 ans.

Cet âge de 21 ans est la règle de l'Angleterre, et Lord Liverpool a été élu à la Chambre des Communes à 21 ans; il fut ministre des Affaires Etrangères à 30 ans. Par conséquent l'Angleterre favorise la jeunesse. Mais il faut dire qu'à cette époque (1801), il y avait en Angleterre des familles politiques, dans lesquelles le membre de la Chambre des Lords élevait son fils à être membre de la Chambre des Communes, de façon qu'à sa mort, il put recueillir la succession paternelle avec toute la compétence voulue.

La déclaration de candidature

Pour être élu à la Chambre des Députés, il faut de plus faire une déclaration de candidature; on ne peut pas être élu sans l'avoir demandé. Cette déclaration de candidature n'a pas toujours existé, et c'est ainsi que M. Voisin, qui fut, dans la suite, haut magistrat, préfet de police, etc.. et qui était en 1870 procureur de la république à Versailles fut élu sans le savoir. Pendant la guerre de 1870, il avait tenu tête aux autorités allemandes et avait été envoyé en prison au fond de la Prusse orientale, où il resta quelques mois, privé de toutes relations

Source : BIU Cujas

avec sa famille et sans nouvelles du monde. Un jour, les autorités prussiennes vinrent le trouver dans sa prison et lui dirent :"il faut partir tout de suite, vous êtes député à l'Assemblée Nationale". Les électeurs de Versailles, reconnaissants à M. Voisin de sa fermeté devant l'ennemi, l'avaient élu député. Aujourd'hui ce ne serait plus possible.

Jusqu'en 1858, aucune formalité de candidature et, de plus, il y a des candidats élus comme Gambetta et Thiers, dans plusieurs départements.

Mais en 1858, il s'était produit le fait suivant: deux républicains, Carnot et Godchaux avaient été élus députés au Corps Législatif et avaient refusé de prêter serment de fidélité à Napoléon III.

Or ils ne pouvaient être admis à l'assemblée qu'après avoir prêté serment de fidélité. Napoléon, ulcéré de ce refus, dirigé contre lui, pense qu'il est de nature à ébranler le régime et décide par un sénatus-consulte en 1858 qu'avant de faire acte de candidature, c'est à dire de faire une réunion, de distribuer des bulletins, etc.. le candidat devra signer sans réserve une formule de serment. Immédiatement, les républicains décident qu'ils signeront cette formule, qu'ils considèrent comme sans importance.

La constitution de 1875 ne contient aucune règle à ce sujet. Intervient alors le boulangisme qui est la première crise grave de la république.

Le général Boulanger, à l'aide de quelques particularités, était parvenu à une popularité inouie. C'était un général politicien radical, et ce sont les radicaux comme Goblet, qui l'ont appelé dans la politique. Le général Boulanger s'imagine qu'il sera le dictateur de la France, et, pour cela, il veut prendre la voie la plus légale possible et se présenter dans tous les départements français. Il avait déjà été élu plusieurs fois à la Chambre avec des majorités écrasantes et notamment dans le département du Nord.

A ce moment, le ministre de l'Intérieur, homme de premier plan, qui avait été professeur à la Faculté de Droit de Toulouse, M. Constans, au lieu de faire arrêter Boulanger, imagine simplement de le prévenir pendant plusieurs jours qu'il sera arrêté; à la fin Boulanger s'enfuit; le boulangisme était fini.

Mais pour arrêter ce mouvement boulangiste, on avait imaginé deux réformes électorales :

1°- Suppression du scrutin de liste, qui avait été établi en 1875 -et qui servait à Boulanger, puisqu'il pouvait se mettre en tête de toutes les listes) et établissement du scrutin d'arrondissement

2°- Interdiction des candidatures multiples .

Source : BIU Cujas

Interdiction des candidatures multiples

Cette réfome, réalisée le 11 juillet 1889, ne permet plus de se présenter que dans une seule circonscription à la fois.

On a sanctionné cette interdiction des candidatures multiples par la déclaration de candidature. Celui qui n'a pas fait de déclaration de candidature s'expose à des sanctions pénales, de très lourdes amendes : 10.000 francs pour le candidat lui-même, 5.000 francs pour ses collaborateurs : imprimeur, distributeurs de bulletins. De plus, sanction administrative: le préfet peut saisir les bulletins, lacérer les affiches. Enfin, sanction électorale : les bulletins au nom du candidat, qui n'a pas fait de déclaration de candidature, sont considérés comme n'étant pas des suffrages exprimés, ils ne comptent pas. S'il y a 10.000 suffrages au nom d'un candicat, qui n'a pas fait de déclaration de candidature, et qu'il y ait 5.000 suffrages au nom de ses concurrents, le concurrent qui a eu plus de la moitié des 5.000 suffrages est élu, les 10.000 suffrages étant considérés comme n'ayant pas été exprimés.

C'est donc une sanction extrêmement forte. C est ce qui est arrivé aux élections de 1889, au profit d' un nommé Joffrin. Il y avait eu 7811 suffrages au nom du général Boulanger, qui n'avait pas fait de déclaration de candidature, puisqu'il était condamné,(et même s'il avait fait une déclaration de candidature et qu'il ait été élu, il aurait été invalidé par la Chambre) et 5.500 suffrages au nom de Joffrin, c'est Joffrin qui est déclaré élu.

On fait la déclaration de candidature à la préfecture, soit par lettre recommandée, soit en personne, soit par un mandataire porteur d'un pouvoir. Le préfet délivre alors un récépissé provisoire, qui permet de faire acte de candidat : affiches, bulletins, etc.. Puis le préfet informe le ministère de l'Intérieur qu'un tel a fait une déclaration de candidature, le ministre répond alors que la candidature peut être acceptée ou refusée. Si elle est acceptée, dans les 24 heures le préfet délivre un récépissé définitif, qui permet au candidat de préparer sa candidature.

La déclaration peut être faite pour le premier tour au plus tard le cinquième jour précédent l'élection et en cas de ballotage, le mercredi précédent l'élection. Bien noter qu'il n'y a de déclaration que pour la candidature à la Chambre des Députés.

En Angleterre, il y a un système analogue, mais un peu différent; celui qui a le plus de suffrages au premier tour est élu, et s'il y a 10 électeurs, celui qui a 4 voix est élu, si les autres n'en ont que 3, 2

Source : BIU Cujas

ou 1

Toutefois, il faut que la candidature soit sérieuse, alors qu'en France, il n'est pas nécessaire qu'une candidature soit sérieuse. L'Angleterre a sanctionné de la façon suivante cette règle : au moment où se fait la déclaration de candidature, le candidat dépose une somme de 15.000 francs, si le candidat n'a pas obtenu aux élections 1/8ème des voix, on lui confisque les 15.000 francs ; s'il est élu ou s'il a été battu, alors qu'il a obtenu plus de 1/8 des voix, on lui rend la somme versée. Mais cette règle ne peut être établie que dans des pays où la liberté n'existe que pour les gens qui ont de l'argent.

Titre de l'élu

L'autorité qui proclame l'élu

Quelle est l'autorité dont la décision permet à un élu de se considérer comme investi du mandat électif ?

Il faut distinguer entre les diverses élections.

S'il s'agit d'un conseiller municipal, son titre, c'est la proclamation par le bureau de vote (composé du maire, des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés, ces cinq premiers ayant élu un secrétaire).

S'il s'agit d'un conseiller d'arrondissement ou d'un conseiller général, ceux-ci sont élus à l'intérieur d'un canton; le titre de l'élu est la proclamation par le bureau du chef-lieu de canton, qui centralise les résultats de toutes les communes du canton. Ce bureau se compose du maire du chef lieu de canton, des conseillers municipaux du chef-lieu de canton, dans l'ordre du tableau (c'est-à-dire dans l'ordre du nombre de voix obtenues aux élections), ces cinq premiers ayant élu un secrétaire;

Le vote de la commune

S'il s'agit du Sénat, est sénateur celui qui est proclamé par le bureau des élections, composé du président du tribunal civil, des deux électeurs sénatoriaux les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés se trouvant à l'ouverture du scrutin et ayant élu un secrétaire.

La commission de recensement pour les élections à la Chambre des Députés

S'il s'agit d'un député, la règle est dans le décret réglementaire du 2 février 1852. On sait que le 2 décembre 1851, c'est le coup d'Etat de Louis Napoléon Bonaparte; 13 jours après, prébiscite donnant mandat à Louis-Napoléon de faire une constitution; le 14 janvier 1852 la constitution est promulguée, mais avant de procéder aux élections, Louis

Source : BIU Cujas

Napoléon complète la constitution par deux décrets du 2 février 1852; l'un est qualifié de réglementaire, ne pouvait être modifié que par un décret, l'autre qualifié d'organique, ne peut être modifié que par une loi.

Ce sont ces deux décrets, pris sous la période dictatoriale, qui forment aujourd'hui la base de notre législation électorale sous la IIIème république.

L'art. 34 du décret réglementaire du 2 février 1852 s'exprime ainsi : "Le député est proclamé par la commission de recensement". On suppose qu'il y ait un scrutin d'arrondissement dans 100 communes, les électeurs ont voté, et on additionne les résultats des 100 communes et on proclame le résultat. S'il s'agit d'un scrutin par département, on a voté dans 400 communes, on centralise les votes et on proclame les résultats de l'élection;

Composition de la commission de recensement

Cette commission de recensement est ainsi composée : (sa composition est fixée aujourd'hui par la loi du 9 juillet 1913, par la loi du 12 juillet 1919, art. 11 et 15) de 5 membres (alors que d'après le décret réglementaire, elle n'en comprenait que 3).

Ces 5 membres sont : les 4 conseillers généraux les plus anciens, et un président, qui est le président du tribunal civil. Louis Napoléon Bonaparte avait mis dans son décret 3 conseillers généraux, désignés par le préfet. On comprend que comme on était dans le système de la candidature officielle, le préfet choisissait les conseillers généraux les plus fidèles, afin de tripoter les résultats, si c'était nécessaire.

Le président du tribunal présidant cette commission de recensement est également chargé d'envoyer gratuitement les circulaires et les bulletins des candidats; il préside également le collège électoral du Sénat, et il est chargé de proclamer les députés.

S'il n'y a pas de président du tribunal civil, on prend le juge le plus ancien.

Quand se réunit la commission de recensement

Cette commission se réunit le mercredi, qui suit le jour de l'élection, lequel est toujours un dimanche.

D'après le décret de 1852, elle se réunissait seulement le jeudi, mais on a pensé qu'avec la rapidité des communications, et avec l'emploi du télégraphe et du téléphone, on pouvait réunir la commission un jour plus tôt.

Attribution de la commission de recensement

Cette commission de recensement a pour attribution d'additionner les résultats des procès-verbaux; mais elle n'est pas juge en premier ressort de la validité de l'élection comme le sera la Chambre. La

Source : BIU Cujas

commission statue seulement sur les bulletins irréguliers, qui doivent être joints par les maires aux procès-verbaux.

On voit l'importance de la conservation des procès-verbaux depuis le dimanche jusqu'au mercredi. Ces procès-verbaux sont à la préfecture et théoriquement ils doivent être dans des enveloppes cachetées; mais il y a beaucoup de maires, qui n'ont pas d'enveloppes et qui coupent deux morceaux de journal, qu'ils collent ensuite en croix sur les procès-verbaux, de sorte que s'il y a des bulletins douteux, il est très facile de les retirer et de les remplacer par des bulletins propres.

Il est donc très important que le préfet tienne les procès-verbaux sous clé; quelquefois le président du tribunal demande à garder sous clé lui-même les procès-verbaux jusqu'au mercredi.

Publicité de la séance de la commission

La commission tient, en principe, une séance publique, mais en réalité elle se tient dans un coin de la préfecture et le public n'y va pas. Souvent même les 4 conseillers généraux n'y restent pas tout le temps que dure la vérification, et le président se trouve alors seul avec son greffier.

Il peut également arriver que la commission de recensement refuse de statuer, car si les 4 conseillers généraux sont des politiciens, le candidat peut ne pas leur plaire. Dans certains départements, on a dû forcer la commission à proclamer les résultats; mais si elle ne les proclame pas, c'est la Chambre qui les proclame.

Dans l'Ariège, aux élections de 1928, 30 maires avaient refusé d'envoyer les procès-verbaux; les résultats ne leur plaisaient pas. Alors ils avaient conservé les procès-verbaux . La commission de recensement se trouva dans l'impossibilité de statuer et ce fut le 2 juillet 1928 seulement que la Chambre proclama M. Lafond.

A St. Denis, devant l'impossibilité de la commission de proclamer M. Clamamus, la Chambre le 6 juillet 1928 le proclama élu; toutefois, la Chambre immédiatement après annula l'élection de M. Clamamus, qui n'avait pas été régulière (rapport de M. Roland).

Contentieux de l'élection

Le contentieux des élections

Qui va juger de la validité des titres des élus ?

C'est ici la question du contentieux des opérations électorales. Il faut voir cette question dans son ensemble . Pour les élections au conseil municipal et au conseil général, c'est le Conseil de préfecture

Source : BIU Cujas

(décret de 1934) avec appel au conseil d'Etat, qui juge la validité des titres des élus.

Le système de la vérification des pouvoirs

S'il s'agit de la Chambre ou du Sénat, l'art.10 de la loi du 16 juillet 1875 dit que chaque Chambre est juge de l'élection de ses membres. L'élection des députés est vérifiée par la Chambre des Députés, l'élection des Sénateurs par le Sénat. C'est une très vieille tradition française : Sous les Etats Généraux c'étaient les Etats généraux eux-mêmes, qui vérifiaient les pouvoirs de leurs membres, et c'est même des Etats Généraux que nous a été transmise la formule, qui existe encore et qui ne correspond plus réellement à la formule de vérification des pouvoirs, puisque les membres de nos assemblées n'ont plus aujourd'hui de pouvoirs, tandis qu'aux anciens Etats Généraux les députés d'un ordre, dans un baillage, recevaient un pouvoir, c'est-à-dire une espèce de mandat signé des autorités, et qu'ils déposaient sur le bureau des Etats généraux. D'autre part, les anciens Etats Généraux admettaient la théorie du mandat en ce sens que dans chaque baillage, chaque ordre donnait un véritable mandat à ses représentants de statuer dans tel ou tel sens.

Le principe de la vérification des pouvoirs par la Chambre elle-même

Aujourd'hui, nous avons conservé la formule de vérification des pouvoirs pour signifier réellement "jugement de l'élection". On dit que les Chambres doivent être indépendantes du pouvoir judiciaire; on invoque la souveraineté parlementaire, mais tout cela ne compte pas beaucoup.

Il est certain que le jugement de l'élection par l'assemblée elle-même est une entorse à la logique, ce serait plutôt le propre du pouvoir judiciaire. D'autre part, les assemblées n'ont pas les qualités, surtout au lendemain d'une lutte électorale, d'indépendance, de sang-froid nécessaires pour juger des opérations électorales de leurs membres; et il n'arrive que très exceptionnellement qu'une majorité invalide un de ses membres.

Au lendemain des élections de 1885, nous avons eu l'expérience du scrutin de liste, les conservateurs étaient monarchistes; légitimistes et impérialistes, avaient fait sentir aux républicains le vent de la défaite au premier tour; mais au second tour, les républicains unis remportent la victoire, et ils décident alors les monarchistes par des invalidations systématiques et manifestement injustes; c'est un des petits scandales de notre histoire.

Lorsque la Chambre statue sur la vérification des pouvoirs, c'est une sorte de ballotage, analogue à celui qui a lieu pour l'entrée dans un cercle.

Source : BIU Cujas

Défaut d'impartialité des assemblées politiques

La Chambre à une élection invalida un de ses membres, M. Valensi; il avait manqué à la "loi du clan" en ce sens qu'il avait promis à ses électeurs de distribuer son indemnité parlementaire à des oeuvres; les membres de son parti ont trouvé que ce procédé était antiparlementaire et M. Valensi fut invalidé.

Absence de garantie

La procédure de vérification des pouvoirs ne présente aucune espèce de garantie, il n'y a pas de dossier constitué, il y a des pièces, envoyées, on les retire, puis on en met d'autres... D'autre part, grand absentéisme dans la commission de vérification des pouvoirs. Il y a eu des cas où, en réalité, la commission a opéré avec un membre. Il y a quelques années, alors que M. Léon Bérard était absolument sûr de son élection, un de ses amis, trop enthousiaste, était entré dans une salle de scrutin vêtu d'une grande houppelande, qui l'enveloppait de tous côtés et on découvrit qu'il portait sur lui une quantité de bulletins au nom de M. Léon Bérard dans des enveloppes. Or, on sait que les bulletins doivent être mis par chaque électeur dans une enveloppe seulement dans l'isoloir. Il y avait donc fraude, de sorte que l'urne avait été ficelée dans une espèce de toile de sac cachetée et envoyée à la Chambre pour le dépouillement.

Ce dépouillement aurait du être fait par la commission. Or il n'y avait qu'un député avec l'employé de la Chambre, et cé fut l'employé seul, qui fit le compte des bulletins. M. Léon Bérard fut d'ailleurs élu, car il n'avait pas fraudé lui-même, et de plus, il avait un nombre de voix suffisant par ailleurs.

Ajoutons que celui qui n'est pas proclamé n'a aucune garantie; en effet, celui qui est proclamé par la commission de recensement ou au Sénat par le bureau de vote est là au moment de la vérification des pouvoirs; il peut monter à la tribune, défendre son élection, mais celui qui est battu ou qui aurait dû être proclamé, dont l'élection est contestée, n'est pas à la Chambre, il ne peut pas faire entendre sa voix, il n'a aucun moyen régulier de le faire, il peut écrire, mais on n'est pas obligé de lire sa lettre, il peut envoyer des protestations, on n'est pas obligé de les faire entendre.

Par conséquent le député ou le sénateur, dont l'élection est contestée, s'il est proclamé, peut aller au Sénat ou à la Chambre, se rendre sympathique par toutes sortes de moyens, afin d'obtenir si possible sa validation. Donc, grand avantage pour celui qui a étéproclamé, même s'il l'a été irrégulièrement.

Source : BIU Cujas

Quand elle juge une élection, la Chambre est juge
Conséquences de cette idée

Absence du gouvernement dans la procédure de vérification des pouvoirs

1°- Le gouvernement est absent

En principe, lorsqu'il s'agit d'une vérification de pouvoirs, le gouvernement est absent. A propos du fonctionnement du régime parlementaire, lorsqu'il n'y a aucun ministre au banc du gouvernement, la Chambre ne délibère pas; par conséquent, quand un ministère est démissionnaire, pendant tout le temps de la crise ministérielle, la Chambre ne se réunit pas, le ministère étant censé diriger les travaux parlementaires. Il en est différemment, lorsqu'il s'agit du règlement de la chambre, chaque membre fait son règlement et le gouvernement n'a pas à intervenir.

Dans le système de vérification des pouvoirs, il y a deux idées, qui expliquent l'absence du gouvernement.

1°-C'est une affaire de prérogative parlementaire la Chambre est juge, le gouvernement n'a pas à intervenir, parce que s'il intervenait, il serait amené à poser la question de confiance; or on ne peut pas poser la question de confiance devant une juridiction.

Cela ne veut pas dire que le gouvernement n'ait aucune influence, bien loin de là, dans la vérification des pouvoirs parce que le ministre de l'Intérieur peut parler à 10, 20 députés, aux chefs de groupe, et leur dire : "il faut admettre un tel". C'est courant.

Il y a eu tout de même une exception à cette règle de l'absence du gouvernement. Le 14 novembre 1929, il s'agissait au Sénat de la vérification des pouvoirs de M. Pfleger, député alsacien, élu sénateur contre l'abbé Héguy, un des autonomistes les plus militants d'Alsace.

En ce qui concerne l'élection de Pfleger, il s'agissait donc d'une manifestation nationale, et c'est pourquoi M. Tardieu est intervenu au Sénat dans la vérification des pouvoirs. On savait que cela n'avait aucune espèce d'influence, mais il s'agissait de rendre hommage à Pfleger et à son patriotisme français.

2°- Le vote doit être individuel. En général lorsqu'il s'agit d'une question quelconque, un député monte à la tribune en son nom et au nom de quelques-uns de ses amis. En ce qui concerne la vérification des pouvoirs, on ne peut pas voter en groupe, il n'y a donc pas d'explications à donner au nom d'un groupe.

3°- Les plaintes ne peuvent pas donner lieu à des poursuites pour diffamation; c'est une procédure judiciaire; par conséquent, lorsqu'on se plaint de

Source : BIU Cujas

manoeuvres, ces plaintes ne sont pas soumises à la réglementation ordinaire de la diffamation;

4°- Les témoins ont les obligations et les prérogatives des témoins devant la justice.

Mais il y a aussi quelques exceptions à la règle que la Chambre doit se conduire comme un juge :

Exceptions à la règle que la Chambre agit comme un juge, la publicité des opinions individuelles des juges

a) le vote est public, on vote, non seulement par bulletin portant le nom du député, qui vote, mais encore à la tribune; on fait défiler les députés et chacun dépose solennellement un bulletin dans l'urne. Or, habituellement, le vote se fait à la Chambre à mains levées, il se fait aussi publiquement par bulletins; un huissier passe dans les travées et les députés mettent 1, 2, 10 bulletins, ce qui bien souvent change le scrutin; mais même si on s'aperçoit qu'il y a eu des erreurs, le vote reste acquis.

Mais en ce qui concerne la vérification des pouvoirs, chaque député ne peut déposer qu'un bulletin et ne peut déposer que le sien. Le député arrive d'un côté de la tribune avec son bulletin, il reçoit une boule de bois et en même temps le secrétaire de la Chambre raye son nom de la liste; il ne peut donc pas se présenter une seconde fois; il met ensuite son bulletin dans l'urne, et de l'autre côté de la tribune, il rend la boule de bois à un autre huissier, qui range ces boules dans des boîtes spéciales comportant un certain nombre de places, ce qui permet de calculer instantanément le nombre de votants.

Le vote étant public, chacun sait dans quel sens un juge a voté; or dans le droit des nations latines, les décisions d'une juridiction sont censées prises par l'unanimité de la juridiction, c'est-à-dire lorsqu'on a été condamné par un tribunal, il peut y avoir eu un juge, qui a voté en votre faveur, mais on ne le sait pas; au contraire, dans le droit anglo-américain, on sait dans quel sens les juges ont voté. On sait, par exemple, à la Chambre des Lords que chacun parle à son tour et justifie son opinion. A la Cour Internationale de La Haye, le même système a lieu; les nations savent quels sont les juges qui ont voté pour ou contre elles; C'est ainsi que nous savons que dans l'affaire du "Lotus", une querelle ridicule soulevée par la Turquie, nous avons perdu notre procès, parce que le président a voté contre nous, c'était d'ailleurs un Suisse, qui n'avait aucune compétence en matière maritime.

Toute élection même non contestée doit être jugée

b) Dans le droit actuel, une juridiction ne statue que si elle est saisie; c'est une différence avec notre ancien droit, où régnait l'axiome suivant : "chaque juge est procureur général", c'est-à-dire que les tribunaux ayant eu connaissance d'un crime ou

Source : BIU Cujas

d'une infraction pouvaient appeler le criminel et le juger. Aujourd'hui, les juges sont immobiles, et ils attendent que ce soit le ministère public ou les particuliers qui les saisissent de la question.

Au contraire, la Chambre et le Sénat doivent toujours statuer sur l'élection, même s'il n'y a aucune réclamation; toutes les élections sont examinées.

Ajoutons qu'on ne peut pas échapper à la vérification de l'élection par la démission; si un député élu donne sa démission avant la vérification des pouvoirs, ou même s'il meurt avant cette vérification, il doit y avoir vérification des pouvoirs, parce qu'elle n'est pas le jugement de l'élu, mais le jugement de l'élection.

Dernièrement, il y eut au Sénat une application de cette règle à propos de M. Bouniols, qui rêvait depuis longtemps d'être sénateur de son département; il est élu à la quasi unanimité, mais il s'est tellement fatigué pour cette élection qu'il meurt quelques jours après, sans avoir vu le Sénat. Le Sénat a validé son élection, et déclaré ensuite son siège vacant.

Le mort, par conséquent, ne présente pas beaucoup de difficultés; mais par contre, si un candidat a commis au cours des élections des actes peu honorables, et qu'il sente que son élection va être invalidée, s'il donne sa démission, la Chambre la refuse, parce qu'elle ne juge pas l'élu, mais l'élection. D'ailleurs l'invalidation sera toujours une sanction.

Toutefois, il faut ajouter que la démission n'a pas été acceptée en 1860, à propos d'un candidat nommé Laferrière, mais a été acceptée en ce qui concerne Verniers en 1919. Ce candidat, élu à la suite d'un remorquage de la liste de M. Loucheur et de l'abbé Lemire, était en prison au moment de l'élection; par suite du système de la représentation proportionnelle, son nom avait porté sur la liste, sans que personne ne l'ait jamais vu, et c'est seulement après l'élection qu'on apprit qu'il avait été condamné pour escroqueries, après avoir d'ailleurs eu une très belle conduite pendant la guerre. Verniers envoya sa démission, et cette démission, étant donné les circonstances du lendemain de la guerre, fut acceptée par la Chambre.

Solutions auxquelles aboutit la Chambre statuant sur la vérification des pouvoirs

La Chambre peut arriver à des solutions provisoires ou à des solutions définitives.

Source : BIU Cujas

Solution provisoire l'enquête

La vérification des pouvoirs peut arriver à une décision provisoire, qui est l'enquête. La Chambre ordonne une enquête sur l'élection, cette enquête est confiée à une commission. A cette commission le député peut se faire représenter par un autre député, qui suivra les opérations de la commission.

Cette commission peut se transporter sur place, interroger des témoins ou au contraire les faire venir à Paris, etc..

Le député, soumis à enquête, est dit "ajourné"; il peut assister aux séances de la Chambre, mais il ne vote pas. Lorsqu'on proclame les résultats du scrutin, on indique : ont voté pour :; on voté contre..; n'ont pas pris part au vote .. ; parmi ces derniers figurent ceux qui sont ajournés.

Cet ajournement peut d'ailleurs être assez long et le député est ainsi privé du droit d'initiative.

Décisions définitives: la validation

La Chambre peut en outre prendre des décisions définitives :

1°- La validation

On remarquera ici que la Chambre peut valider un député, même si ce député a commis des actes critiquables; par exemple il est démontré qu'un tel candidat a acheté 20 électeurs; évidemment c'est mal; mais s'il a été élu avec 3.000 voix, la Chambre le valide, parce que les voix qu'il a achetées n'ont pas faussé l'élection.

La Chambre doit valider si l'élection est régulière. Le candidat est éligible, même si la Chambre le considère comme indigne; la Chambre n'est pas un jury d'honneur, elle devrait l'être, mais il vaut mieux penser qu'elle n'a peut-être pas les aptitudes nécessaires pour décider sur le sort de certains candidats.

Lorsque la France était déchirée par des luttes intérieures : affaire Dreyfus, affaire Combes; un député d'Angers s'était permis de dire, au cours de sa campagne, que le fils de M. Combes, président du conseil, avait été mêlé à une affaire d'argent avec les Chartreux, afin que ces derniers soient autorisés à rester chez eux; Ce député a été invalidé pour ce motif ; on voit donc l'usage que la Chambre peut faire du jugement de l'indignité des candidats.

Nous avons eu l'invalidation de M. Montillot a la séance du 24 février 1933, et M. Valensi, qui fut invalidéuniquement parce qu'il avait manqué à la loi du clan.

Il y a eu un cas d'invalidation bien connu, celui de Wilson, gendre du président de la République Grévy Wilson, condamné par le tribunal correctionnel pour

Source : BIU Cujas

trafic de décorations est acquitté par la Cour d'appel, parce que, parait-il, ce trafic n'était pas prévu au Code Pénal. Wilson se présente devant ses électeurs de Loches, il est réélu. La Chambre l'invalide pour indignité. Mais revenu à nouveau devant ses électeurs, Wilson est réélu. Il vient siéger, mais Alexandre Millerand fait remarquer qu'il y a une présence indésirable dans la Chambre et il fait lever la séance pendant une demi-heure. Tous les députés quittent la salle, mais une demi-heure après, Wilson était toujours là. Wilson finit, malgré tout, par donner sa démission et partit en claquant les portes et en disant que le milieu parlementaire le dégoûtait.

L'annulation de l'élection

2°- L'annulation de l'élection S'il y a invalidation, la Chambre notifie cette invalidation au ministère de l'Intérieur et de nouvelles élections ont lieu 3 mois après cette notification.

On voit très souvent le ministre de l'Intérieur ignorer qu'un député a été invalidé, jusqu'au jour où la Chambre lui notifie cette invalidation; c'est très commode, parce que le ministre de l'Intérieur peut dire au président de la Chambre: "les circonstances ne sont pas favorables, les élections ne peuvent pas avoir lieu maintenant, ne me motifiez pas cette invalidation"; et ainsi les élections sont renvoyées à plusieurs mois plus tard.

Proclamation d'un autre candidat

3°- La proclamation d'un autre candidat, mais seulement lorsqu'il y a une erreur matérielle dans le calcul des voix ou dans l'attribution des bulletins.

Durée du mandat législatif

Cette durée est fixée par une loi ordinaire, par conséquent elle n'est pas dans la constitution. C'est la durée pour laquelle une personne est élue et pendant laquelle elle doit normalement, à moins d'évènements exceptionnels, rester en fonctions.

Le problème doctrinal de la durée du mandat législatif

Les députés sont élus pour 4 ans et les sénateurs pour 9 ans. Ici l'essentiel, c'est de comprendre le problème de doctrine générale qui se pose à propos de cette fixation du mandat législatif.

Il faut :

assez long pour la compétence

1°- Que ce mandat soit assez long pour que l'élu puisse apprendre son métier;

assez court pour la démocratie

2°- Que ce mandat soit assez long pour qu'une assemblée puisse accomplir son oeuvre;

3°- que ce mandat soit assez long pour qu'il y ait un temps minimum, pendant lequel les membres de l'assemblée sont préoccupés par autre chose que par le souci de leur réélection;

Source : BIU Cujas

4°- En général, le mandat de la Chamnre Haute est plus long que le mandat de la Chambre populaire.

Mais, en second lieu, le mandat doit être assez court pour que l'assemblée n'oublie pas qu'elle est la représentation du pays et pour que l'assemblée représente cette volonté du pays et lui obéisse.

Par conséquent, deux conceptions se heurtent : l'idée de la bonne exécution du mandat (il faut que le mandat soit assez long), il faut que le mandat soit assez court. Il fallait donc trouver une moyenne.

Il en résulte que lorsque les idées démocratiques dominent, le mandat doit être court et c'est ainsi qu'au moment de la constitution montagnarde du 24 juin 1793, le mandat était fixé à 1 an.

sous l'assemblée Législative, le mandat était de 2 ans;

Constitution de l'an III : 3 ans;

Au contraire, le summum des idées réactionnaires, conservatrices, religieuses, etc.. c'est le ministère de Villèle en 1824, qui établit la loi du septennat, le mandat est fixé à 7 ans.

Second Empire : 6 ans.

Sommes nous dans la vérité avec le mandat de 4 ans ?

Evidemment, ceux qui s'y trouvent pensent que c'est court; ceux qui aspirent à entrer à la Chambre trouvent que c'est long. Tout ce qu'on peut dire sur cette matière a été dit très bien à la séance du 18 mars 1902. Il y avait à ce moment une proposition de prolongation du mandat à 6 ans. Le gouvernement de Waldeck-Rousseau n'avait pas osé proposer lui-même la prolongation, mais il était favorable à cette réforme et la soutenait; mais cette réforme fut attaquée par l'extrême gauche, par Vaillant et Jaurès, du parti socialiste, par Pelletan du parti radical socialiste. Tout de même, malgré cette opposition, le mandat de 6 ans fut voté. Depuis il a été voté à plusieurs reprises par la Chambre, mais le Sénat a toujours laissé dormir cette proposition.

Le Sénat s'oppose donc à des modifications, qui n'intéressent que la Chambre, parce que la supériorité des sénateurs c'est qu'ils sont élus pour 9 ans; et si l'on fait élire la Chambre pour 6 ans, on sera obligé, si l'on ne veut pas diminuer cette supériorité du Sénat, de faire élire les sénateurs pour 12 ans...

Dans tous les cas, il y a quelque chose d'absolument impossible, inadmissible, qui cependant a été voté par la Chambre de la Restauration et en 1824, sous l'influence de M. de Villèle, c'est qu'une

Source : BIU Cujas

chambre élue pour un temps déterminé dise : "Nous sommes élus pour 5 ans, nous allons rester 7 ans, puisque nous avons voté une loi élisant les députés pour 7 ans". C'est ce qui est arrivé, en 1824, pour la loi du septennat. La Chambre était alors élue pour 5 ans et renouvelable par 1/5 tous les ans; or des députés, en 1824, n'avaient plus qu'un an à faire, d'autres deux ans, et ils avaient décidé de rester 7 ans. La combinaison n'a pas réussi, puisque la Chambre a été dissoute en 1827 et en 1830.

Cependant à la fin de la guerre, comme il était pratiquement impossible de faire des élections immédiatement, la Chambre s'est prolongée. Toutefois, elle a un peu abusé de ce droit.

Aujourd'hui, nous sommes toujours devant une nécessité, qui fait que les principes sont sacrifiés aussi bien en matière électorale qu'en matière économique, financière, etc... Par exemple, une des plus hautes autorités économiques a dit : "Je suis en doctrine libre échangiste, en pratique, je suis protectionniste". En effet, tout le monde est pour la liberté et ses risques, pour l'énergie qu'elle donne à ceux qui y sont soumis; mais dès qu'on est intéressé, on se met à l'abri de l'Etat. C'est ainsi que les industriels, les producteurs sont étatistes, le prolétariat est étatiste, parce qu'il demande le socialisme; on est libéral pour les autres.

Evènements qui mettent fin au mandat :

Il y a des raccourcissements anormaux du mandat, qui sont :

La mort

1°- La mort - Un député est enterré aux frais de l'Etat et sa veuve a droit à une pension

La démission

2°- La démission - Il devrait y avoir une théorie de la démission; pour les fonctionnaires, pour les élus administratifs et pour les élus parlementaires. Un fonctionnaire peut-il se démettre de son mandat par la démission ? M. Bony a donné sa démission, mais cette démission lui a été refusée, parce qu'on ne peut pas échapper par la démission à une sanction disciplinaire.

Donc la démission du fonctionnaire doit être acceptée.

Peut-on par la démission s'affranchir des devoirs de la fonction ? On est chargé de maintenir l'ordre devant une émeute, une révolution, va-t-on envoyer sa démission et ainsi on n'aura plus de responsabilités ? Non. La démission du fonctionnaire ne court que du moment où elle a été acceptée, et encore il y a beaucoup de complications. On s'est demandé entre autres choses quand un magistrat cesse-t-il d'être magistrat ? La question a été posée à plusieurs

Source : BIU Cujas

reprises devant la Cour de Cassation, et la Cour a répondu que pratiquement, le magistrat cesse de participer au jugement des affaires soumises à sa juridiction au moment de l'installation de son successeur.

Il y a toute une législation sur la démission du maire : le maire envoie sa démission au préfet, et si le préfet accepte cette démission, le maire est dispensé de l'exercice de ses fonctions; mais jusqu'à ce moment il doit continuer à dresser les actes de l'état civil. Il y a quelques années, des maires s'étaient mis en grève dans l'Aude et dans l'Hérault, à propos de la crise du vin. Les gens ont été obligés d'aller se marier devant le préfet, en vertu de la loi qui permet au préfet de se substituer au maire, si celui-ci est défaillant.

Si dans le mois il renouvelle sa démission au préfet, le maire à ce moment est dispensé des devoirs de sa fonction.

Quant au parlementaire, nous n'avons aucun texte par conséquent, il faut se rapporter aux usages. Il n'y a qu'une disposition, c'est l'art. 2 du règlement de la Chambre : "la démission est donnée, elle n'est pas acceptée par la Chambre"

"Acte donné de cette démission", dit le président lorsqu'il a lu la lettre de démission d'un député, devenu sénateur.

On considère en Angleterre, que le mandat législatif est une obligation; cela vient de très anciennes conceptions anglaises. La Chambre des Communes est assimilée à un jury d'accusation, car elle est jury d'accusation pour les ministres, qui sont ensuite jugés par la Chambre des Lords. De même qu'un membre du jury ne pourrait pas partir au milieu d'un procès en donnant sa démission, de même un membre de la Chambre des Communes ne peut pas donner sa démission.

Il faut voir ici le formalisme curieux de l'Angleterre. Aucune fonction n'est supprimée; les fonctions existant depuis le Moyen Age existent toujours théoriquement, il n'y a aucun devoir attaché à la charge bien entendu, ni aucun avantage, ni aucun traitement par exemple il y a de vieux châteaux en Ecosse qui ont disparu depuis longtemps, il n'en reste que quelques ruines, cependant la fonction de gouverneur de ces châteaux existe toujours. Alors, lorsqu'un membre de la Chambre des Communes veut se retirer de la vie publique, il demande à être nommé gouverneur d'un de ces châteaux, on le nomme, et comme la fonction est incompatible avec le mandat législatif, il perd le mandat législatif, et après il donne sa démission de gouverneur, de façon que cette fonction puisse être

Source : BIU Cujas

offerte à un autre membre du corps législatif.

L'acceptation d'une fonction publique

3°- L'acceptation d'une fonction publique. Si la fonction est incompatible avec le mandat législatif, elle ne peut pas être cumulée, la chose va de soi. Avant 1928, l'acceptation d'une fonction, même compatible, obligeait à démissionner. Par exemple, un député était nommé préfet de la Seine, préfet de Police, président à la Cour de Cassation, etc.. il donnait sa démission, puis il revenait devant ses électeurs et leur expliquait la situation en leur demandant s'ils voulaient le réélire.

En 1928, est intervenue une loi de finances, qui a refondu la loi sur les incompatibilités parlementaires, et on a oublié de mêttre dans cette loi cette règle que l'acceptation d'une fonction, même compatible obligeait à donner la démission.

Comme fonctions compatibles, il y a la fonction de ministre, de sous-secrétaire d'Etat, de professeur de l'enseignement supérieur. On est nommé et on garde également le mandat législatif. Il y a depuis quelques années un véritable abus, à savoir que toutes les fonctions sont pratiquement devenues compatibles sans que le public et que les professeurs de droit constitutionnel en général s'en soient aperçus, parce que la Chambre ne publie pas cet état de choses.

Lorsqu'un député entre à la Chambre étant fonctionnaire des finances, il continue à avoir de l'avancement dans sa première fonction, s'il était contrôleur, il devient receveur particulier, puis trésorier payeur général. On est facteur, on appartient à l'extrême gauche, on devient directeur départemental, directeur régional.

Il y a d'ailleurs un intérêt double à cet état de choses: les fonctionnaires versent pour la retraite de parlementaire, et ils versent pour la retraite de la fonction. Par conséquent, au bout d'un certain temps ils ont presque avantage à être battus au point de vue matériel, ils touchent une retraite de parlementaire qui, si le mandat a duré longtemps et qu'ils aient versé la plus forte cotisation, peut s'élever à 40.000 francs, et une retraite de fonctionnaire, qui peut s'élever à la même somme.

Nous avons beaucoup ri des législatures de l'Amérique du Sud, où un citoyen soldat de 3ème classe entrant à la Chambre, était général de corps d'armée au bout de 7 ou 8 ans. Or, nous marchons vers ce système. Nous sommes dans une période de grande incertitude au point de vue réglementaire.

Egalement, et ceci est théorique, acceptation de certaines occupations privées, en vertu de la loi

Source : BIU Cujas

de-finances de 1928. Il y a eu des scandales, et à cette occasion on a pris des dispositions, qui répondaient dans une certaine mesure à l'émotion publique, mais qui ne remédiaient pas au mal, qui a causé cette émotion. Par exemple, il y a eu des scandales financiers; alors on a mis dans la loi de finances : "à moins qu'il ne le soit au moment où il est élu, un député ne pourra devenir administrateur d'une société anonyme faisant appel à l'épargne". Par conséquent on ne peut pas accepter de devenir (mais on peut le rester, si on l'était précédemment) administrateur, directeur, conseil juridique d'une société faisant appel à l'épargne publique. On ne peut pas devenir non plus administrateur d'une société recevant des subventions de l'Etat, pratiquement d'une compagnie de chemins de fer.

Ce sont des lois, qui répondent à l'émotion publique. En effet, on fait quelque chose, mais on fait quelque chose à côté, parce que tous les députés, qui sont la cause du scandale et de l'émotion publique, n'avaient pas ces fonctions, ils n'étaient pas administrateurs de société, ils ne se mettaient pas en lumière par un titre officiel. C'est par d'autres moyens à côté, dans la coulisse, avec des hommes de paille, qui agissent en leur nom.

La déchéance

Un député peut-il, contre sa volonté, être privé de son mandat législatif, qui lui a été donné par ses électeurs.

Il faut que la déchéance soit possible, car on pense bien qu'un député, qui se déshonorerait, qui commettrait des délits déshonorants, ne peut pas rester dans la Chambre. Mais il faut que cette déchéance soit difficile, c'est-à-dire il ne faut pas permettre à la Chambre de dire : "vous êtes indigne, vous allez partir". Il faut donc que la déchéance soit prononcée pour des causes déterminées.

La déchéance est possible (prévue par le décret organique de 1852) : 1°- pour des causes précises, définies;

2°- Par des autorités présentant toute garantie.

La déchéance ne peut avoir lieu pour des causes vagues; de plus la Chambre n'est pas un jury d'honneur.

Il y a certaines législations, qui ont admis que la déchéance serait prononcée par les tribunaux. En France, nous avons une tradition, qui est celle de la primauté parlementaire; c'est la Chambre ou le Sénat qui prononce la déchéance de ses membres. La déchéance doit être prononcée (elle ne résulte pas automatiquement de certaines situations) par la Chambre elle-même. Mais la Chambre doit être saisie

Source : BIU Cujas

par le Garde des Sceaux. C'est le Garde des Sceaux, qui transmet le dossier à la Chambre et qui saisit la Chambre. Sans cette initiative du Garde des Sceaux, la Chambre ne peut pas prononcer la déchéance d'un de ses membres.

La seule cause de déchéance est celle provoquée par la condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle privant de l'électorat. Nous avons vu à plusieurs reprises, que, pour être éligible, il fallait être électeur; donc si on perd la qualité d'électeur, on n'est plus éligible; on doit donc perdre le mandat législatif.

La Chambre saisie par le Garde des Sceaux est-elle libre de prononcer la déchéance ? La Chambre n'est pas libre; elle n'a qu'à constater la privation de l'électorat, qui entraîne la privation de l'éligibilité.

Le Garde des Sceaux transmet à la Chambre le texte de la condamnation, qui a enlevé l'électorat au député, et la Chambre n'a pas à discuter, elle n'a qu'à prononcer la déchéance.

Remarquons qu'un député, qui est condamné avec sursis (le sursis consiste en ce que si, pendant 5 ans, le condamné ne commet pas de nouveaux délits, il ne fera pas sa peine) doit subir la déchéance. En effet, le sursis dispense de l'exécution matérielle de la peine, mais il laisse subsister toutes les déchéances accessoires. Par conséquent, le député condamné avec le bénéfice de la loi de sursis doit être déchu. S'il fait appel, l'appel est suspensif, et il faut attendre la décision de la Cour.

Un député, qui avait été condamné à 6 mois de prison, avec sursis, et qui avait fait appel, donnait le même jour son vote de confiance à un ministère.

Heureusement d'ailleurs, il y a peu de cas de déchéance. Depuis 1875, il y eut un nommé Hulin, qui avait été failli au point de vue commercial; Déroulède et Marcel Habert qui, au moment du nationalisme, avaient été condamnés et déchus. M. Marcel Habert a été réélu député après cette déchéance. Il y eut également deux autonomistes alsaciens, Ricklin et Rossé, condamnés par la Cour d'Assises de Colmar et qui ont été déchus de leur mandat législatif. Rossé est maintenant à la Chambre, la réhabilitation étant intervenue.

M. Philibert Besson est soumis ces jours-ci à cette procédure.

La dissolution

La dissolution. C'est la révocation de tous les députés par le Président de la République. Dans notre constitution actuelle, la Chambre seule peut être dis-

Source : BIU Cujas

soute et non pas le Sénat. Le Sénat doit donner son autorisation pour la dissolution de la Chambre, et M. Doumergue avait demandé pour le président de la République le droit de prononcer la dissolution sans cette autorisation préalable du Sénat, qui rend d'ailleurs ce droit de dissolution impossible à exercer.

Renouvellement des assemblées

Renouvellement des assemblées

Les deux Chambres : Sénat et Chambre des Députés, sont renouvelées chacune d'une façon différente.

Le renouvellement est intégral, lorsque la totalité des membres d'une assemblée arrive en même temps à l'expiration de son mandat. Les députés sont élus pour 4 ans, et les 612 députés sont soumis au renouvellement le même jour.

Au contraire, le renouvellement est partiel, lorsque les membres d'une assemblée sont répartis en fractions, dont chacune arrive à son tour à l'expiration de son mandat.

Par la loi organique du 30 novembre 1875, la Chambre se renouvelle intégralement.

Au cours de notre histoire, le renouvellement était partiel en l'an III; les deux conseils étaient élus pour 3 ans et renouvelables par tiers chaque année. En l'an VIII, en 1814, la Chambre des Députés est élue pour 5 ans et renouvelable par 1/5 chaque année.

Le renouvellement de la Chambre a été intégral en 1793, en 1824, en 1830, en 1848 et en 1875.

Renouvellement intégral et renouvellement partiel

Chaque système de renouvellement a ses avantages et ses inconvénients; le renouvellement intégral amène une certaine perturbation dans la vie du pays, c'est dans toutes les circonscriptions à la fois qu'ont lieu les élections, qu'on se demande quelle majorité va sortir, les affaires stagnent en attendant qu'on sache de quel côté vont tourner les choses, si on aura une chambre modérée prudente, qui va permettre la reprise des affaires, ou une chambre démagogique et imprudente, qui ne permet pas de tabler sur l'avenir.

Il y a donc une périodicité de la tempête, suivant une expression courante, qui amène bien des inconvénients.

Mais le renouvellement partiel de son côté entraîne une fièvre chronique; des élections ont lieu chaque année sur une partie du territoire. C'est l'agitation continuelle et perpétuellement le gouvernement est exposé à voir se dissoudre sa majorité.

Le renouvellement intégral, c'est la caducité

Source : BIU Cujas

des travaux parlementaires, c'est-à-dire que tous les travaux de la Chambre, qui ne sont pas arrivés à un vote, tombent avec le renouvellement intégral; par exemple un rapport a été fait, tout est à recommencer. Si au contraire la Chambre a voté, le vote vaut indéfiniment. C'est ainsi que nous avons vu le Sénat voter une décision de la Chambre datant de 43 ans.

Il faut ajouter d'ailleurs qu'il ne faut pas beaucoup s'émouvoir au sujet de cette caducité des rapports qui pourrait avoir l'inconvénient d'exiger de nouveaux travaux et de nouvelles dépenses, car souvent un député reprend le rapport d'un autre député et, dans ces conditions, la loi proposée peut être soumise à la Chambre.

La constitution de 1875 a jugé utile de combiner les avantages et les inconvénients des deux système, le renouvellement intégral de la Chambre, et le renouvellement partiel du Sénat.

On sait que dans ce système du renouvellement partiel, il y a au début une certaine injustice; en 1876 tous les sénateurs devaient être élus pour 9 ans, mais il a fallu faire jouer le renouvellement partiel au bout de 3 ans et ensuite au bout de 6 ans, de sorte que certains sénateurs n'ont siégé que pendant 3 ans ou 6 ans; on a tiré au sort pour savoir quels seraient les départements, où auraient lieu des élections au bout des 3 premières années, et ensuite au bout des 6 premières années.

Nombre des membres des Assemblées

C'est une question théorique et une question de législation positive.

Question théorique

La question théorique se pose :

1°- au point de vue de la tenue des assemblées. On dit que les assemblées peu nombreuses ont plus de dignité, de sérieux que les assemblées nombreuses. C'est une erreur. L'Assemblée Nationale, qui a été une grande assemblée, puisqu'elle comprenait 750 membres, a été une assemblée sérieuse, alors que dans certains pays de l'Europe céntrale ou orientale, de petites assemblées montrent des actes de violence, des scandales, les incendies et les coups de révolver.

2°- Au point de vue de la responsabilité. On dit que dans les assemblées nombreuses la responsabilité se dilue; or, elle se dilue aussi bien entre 500 membres qu'entre 300.

Question pratique

Au point de vue pratique, une question se posait notamment en 1924. La loi du 12 juillet 1919 avait décidé que le nombre des députés serait réduit à 530;

Source : BIU Cujas

mais d'après cette loi la réduction ne devait être appliquée qu'aux élections de 1924. C'était d'ailleurs une chose peu digne.

Or en 1924, la Chambre pense qu'il y a parmi ses membres des députés qui sont très bien et qu'il est dommage de faire un écrémage de la Chambre, que la République ne supporterait pas une pareille épreuve, alors un député nommé Cotteru, a trouvé la solution, il a dit : "il y a une race de députés particulièrement sages, modérés, pondérés, soucieux de l'ordre public, ce sont les députés paysans; or si nous appliquons la loi de 1919, nous allons être obligés de diminuer la représentation des campagnes et nous augmenterons la représentation des grandes villes". Dans ces conditions, au lieu de diminuer le nombre des députés, la loi du 8 mars 1929 l'a porté à 584.

Au moment des élections de 1924, tout le monde demande la réduction du nombre des députés; résultat: la loi du 21 juillet 1927 porte le nombre des députés à 612. Par conséquent, à mesure que l'on demande la diminution du nombre des députés, le nombre des députés augmente.

On ne pourrait pas réduire au-dessous d'un certain chiffre; mais il est certain qu'entre 500 et 612, il n'y a aucune différence.

Il y a une question d'économie; qui a son importance, surtout comme témoignage moral de la volonté du parlement de réduire les dépenses publiques et chaque fois ce témoignage est sans valeur.

Aujourd'hui nous avons 612 députés.

En ce qui concerne les sénateurs, la constitution de 1875 avait établi 225 sénateurs dans les départements et 75 sénateurs inamovibles. Ce chiffre de 300 est resté immuable jusqu'à la guerre; au lendemain de la guerre, avec le retour de l'Alsace et de la Lorraine, ce chiffre fut porté à 314.

Situation personnelle des membres du Parlement

Situation personnelle des membres des Assemblées

Situation personnelle des membres des Assemblées On n'examinera pas ici cette situation au point de vue social. Un phénomène assez curieux est le suivant : il y a, à l'heure présente, c'est une constatation, un mouvement anti-parlementaire, mais les électeurs sont fidèles à leur élu personnellement. Il faut lire sur ce point les pages remarquables de M. Siegfried dans son livre sur "Le tableau des partis".

Au point de vue des conditions juridiques: d'

"Les Cours de Droit" 3, Place de la Sorbonne, 3 U Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

L'indemnité législative 1°-de caractère démocratique

abord le mandat législatif est payé, il y a une indemnité législative; l'indemnité législative est une institution démocratique. M. Paul Bourget demanda la suppression de l'indemnité parlementaire, parce qu'elle n'était pas démocratique Mais lorsqu'on n'est pas démocrate, on dit, il n'y aura que les grands bourgeois qui pourront être élus à la Chambre, qui pourront aller à Paris et supporter les dépenses d'un double séjour. Cela se soutient; c'est d'ailleurs ce qui a existé en France de 1814 à 1848, époque pendant laquelle les députés n'avaient pas d'indemnité et se sacrifiaient à la chose publique; certains mêmes ont dépensé sur leur fortune personnelle, à moins qu'ils n'aient reçu une subvention du roi.

C'est dans ces conditions qu'on est arrivé à cette formule de la gratuité du mandat législatif, "silence aux pauvres", c'est-à-dire que les individus sans fortune ne pouraient pas accéder au mandat législatif. Aussi, à l'heure actuelle, le principe de l'indemnité législative est une institution démocratique.

Fixée par les intéressés payée par le Trésor Obligatoire

2°- l'indemnité est fixée par les intéressés eux mêmes, et c'est bien fâcheux. Il est d'ailleurs difficile de trouver une autre solution. Cette indemnité est payée sur le trésor public; elle est obligatoire, en ce sens qu'un député ne peut pas renoncer à l'indemnité. Il faut qu'il la touche; il peut ensuite en faire l'usage qu'il veut.

Règle pour tous

L'indemnité est égale pour tous, c'est à dire qu'il n'y a pas d'indemnité pour charges de famille.

En Belgique, on avait imaginé qu'il y aurait un chiffre d'indemnité obligatoire, qui pourrait être augmenté en faveur des députés, qui en auraient besoin et tous ont déclaré alors qu'ils en avaient besoin.

Incumulable

L'indemnité est incumulable avec le traitement une fonction. Elle est cessible et saisissable; elle peut donc être cédée par le député à un créancier et peut être saisie à la questure par le créancier. Beaucoup de saisies sont faites à la questure dans une proportion d'ailleurs appréciée par le tribunal. Il y eu même un sénateur, dont l'indemnité était saisie en son entier, le tribunal ayant apprécié qu'il avait autres ressources.

Taux

L'indemnité parlementaire est en fait de 27.000 francs; mais en outre, il y a un supplément de 33.000 francs pour frais de mandat. Ces 33.000 francs ne sont pas soumis à l'impôt cédulaire, ni à l'impôt sur le revenu. Ce n'est d'ailleurs pas bien, et on ferait mieux de dire l'indemnité est de 60.000 francs et de payer les impôts comme les autres.

Source : BIU Cujas

En outre, lorsqu'on exerce une fonction, ce qui est incumulable ce sont les 27.000 francs de l'indemnité, mais les frais de mandat sont cumulables; par conséquent, un député qui exerce une fonction, touche le traitement de la fonction plus les 33.000 francs.

Il y a d'autres avantages matériels du mandat législatif :

1°- Le parcours à peu près gratuit sur les chemins de fer; on paie 250 ou 500 francs, ce qui vaut 15.000;

2°- Le papier à lettres

3°- L'abonnement au Journal Officiel

4°- L'enterrement aux frais de l'Etat.

Immunités parlementaires

L'indemnité n'est pas une immunité, c'est un avantage accordé aux parlementaires.

Origine des immunités parlementaires

Les immunités sont un ensemble de protections particulières contre les actions judiciaires intentées par le gouvernement ou par les particuliers et destinées à permettre aux parlementaires le libre exercice de leurs fonctions. Ces privilèges ont perdu beaucoup de leur importance au point de vue politique et de leur raison d'être.

Avant 1701, avant l'Act of Settlement (acte d'établissement) un des documents écrits, qui forment la constitution anglaise, il y avait un Parlement (Chambre des Communes et Chambre des Lords), mais il n'y avait pas d'organisation juridique solide attendu surtout que les juges n'étaient pas inamovibles; c'est en 1701 qu'apparaît pour la première fois l'inamovibilité des juges, de sorte que les juges en Angleterre étaient des fonctionnaires au service du roi. En France, nous avons eu la vénalité et l'hérédité des offices, qui sont sorties des besoins du trésor royal et qui avaient créé l'indépendance de la justice.

De sorte que lorsqu'il y avait une révolte en Angleterre, le roi envoyait un juge avec des pouvoirs pour une répression sévère et la sédition était vite réprimée.

Quand un membre de la Chambre des Communes génait le roi, il était poursuivi devant les juges du roi et on le mettait en prison pour la durée de la session ou plus longtemps, si l'on voulait s'en débarrasser plus complètement.

C'est alors que le Parlement anglais prit des décisions interdisant au roi des poursuites judiciaires contre les membres des deux Chambres.

Aujourd'hui, à l'égard de la justice anglaise,

Source : BIU Cujas

ces immunités n'ont plus la même raison d'être, ni la même importance pratique.

Ces immunités sont : 1°- l'irresponsabilité; 2°- l'inviolabilité.

Comparaison des deux immunités: 1°- au point de vue des actes contre lesquels elles protègent

L'irresponsabilité est un privilège, qui couvre les parlementaire contre toutes les actions, soit civiles, en réparation de dommage causé, soit pénales, à l'occasion d'un acte de la fonction parlementaire.

Par exemple, un député peut voter contre sa conscience, il peut monter à la tribune et diffamer un fonctionnaire, un simple particulier, exciter les militaires à la désobéiasance, exciter au crime, etc... il n'y a aucune poursuite contre lui.

De plus, si un député lance une calomnie contre un particulier, cette calomnie figure au Journal Officiel, sans qu'il soit possible à ce particulier, ni d'attaquer le député, ni de faire faire une rectification au Journal Officiel.

La raison d'être est celle-ci : on a voulu que dans l'intérêt public il y ait un endroit où l'on puisse,tout dire sans être exposé à des poursuites.

L'inviolabilité est un privilège, qui consiste en ce que, pendant la durée de la session, un membre du Parlement ne peut pas êtfe poursuivi en matière pénale pour les actes étrangers à la fonction.

Un député ne paie pas son tailleur, il peut être poursuivi par ce dernier, car l'inviolabilité ne produit son effet qu'en matière pénale, c'est-à-dire quand il s'agit de poursuites pouvant enlever le parlementaire à son banc pour un emprisonnement préventif ou définitif.

Au XVII° siècle en Angleterre, lorsqu'on voulait se débarrasser d'un député on le mettait en prison et ainsi, pendant la session, il ne pouvait s'occuper de son mandat. Mais le Parlement s'est opposé à ce système et a décidé que pendant la session on ne pourrait emprisonner un député sans son autorisation.

2°-Comparaison au point de vue de leur raison d'être

Raison d'être des deux immunités : l'irresponsabilité permet dans l'intérêt public que tout puisse être dit; l'inviolabilité permet que le député puisse être présent à son banc.

3°- au point de vue des actes couverts par les immunités

Actes couverts :

Par l'inviolabilité : actes étrangers à la fonction parlementaire :

Par l'irresponsabilité : actes de la fonction parlementaire.

4°-contre quelles poursuites elles protègent

Contre quelles poursuites protègent ces deux immunités,

l'irresponsabilité protège contre toute poursuite tant civile que pénale. On ne peut demander

Source : BIU Cujas

réparation d'un discours prononcé à la tribune.

l'inviolabilité protège uniquement contre les poursuites pénales.

5°-au point de vue de leur durée

L'irresponsabilité est perpétuelle, c'est-à-dire que, même quand le député sera sorti de la vie publique quand son mandat sera fini, il ne pourra pas être poursuivi pour ce qu'il a fait ou dit pendant qu'il était député.

L'inviolabilité ne dure que pendant les sessions (la session est le temps pendant lequel une assemblée exerce constitutionnellement ses fonctions). La session une fois finie, l'inviolabilité cesse; c'est pourquoi M. Philibert Besson, au moment où la cession allait finir, partait à l'étranger; lorsque la session était ouverte de nouveau il revenait à la Chambre.

6°-Caractère commun aux deux immunités

Il y a cependant un caractère commun à ces deux immunités : c'est que l'une et l'autre sont d'ordre public, par conséquent le parlementaire ne peut pas y renoncer; il ne peut pas dire "poursuivez-moi, je renonce à l'irresponsabilité ou à l'inviolabilité".

Il y aurait toutefois un moyen classique de renoncer à l'irresponsabilité, ce serait de reproduire dans un journal un discours prononcé à la tribune; mais en général les parlementaires se gardent bien d'agir de la sorte.

Un juge n'a pas le droit de poursuivre un parlementaire, parce que celui-ci a déclaré renoncer à l'irresponsabilité; s'il le fait, il commet une faute personnelle, qui l'expose à des peines disciplinaires, et en outre à l'annulation du jugement, qui interviendrait dans ces conditions. C'est une règle qui est d'ailleurs assez ignorée.

Il y a un abus de l'inviolabilité, qui est le suivant : dans la presse, ce n'est pas le signataire des articles qui est responsable, c'est le gérant. Or, le gérant est un homme de paille, qui n'a d'autre mission que celle de prêter son nom au journal. Il y a quelques années, on avait été trouver un concierge à qui on avait promis 100 francs par mois, à condition qu'il prête son nom pour un journal, mais 15 jours après, le concierge, qui avait accepté, était arrêté et traîné devant les tribunaux correctionnels. Alors les journaux communistes ont imaginé de prendre comme gérant un député, qui est couvert par l'inviolabilité parlementaire.

L'inviolabilité est d'ordre public

Devant le tribunal correctionnel de Bourges, il y a quelques années, le député Cornavin avait déclaré renoncer à son inviolabilité parlementaire; le tribunal avait accepté cette renonciation et avait continué ses poursuites, mais la Cour d'Appel a annulé avec

Source : BIU Cujas

...son son arrêt en disant que l'inviolabilité est d'ordre public.

Plus récemment, il y eut un incident au sujet des poursuites Bony contre de Carbuccia à propos de "Gringoire"; M. de Carbuccia est propriétaire de Gringoire, mais il n'est pas gérant. Il aurait pu dire "Ce n'est pas moi qui ai signé l'article". Il aurait pu dire aussi "je suis député, avez vous l'autorisation de me poursuivre". Mais il est allé devant la Cour d'Assises et il a lu une déclaration, dans laquelle il a dit à la Cour : "Je suis député, j'aurais pu me réfugier derrière mon immunité, j'y renonce". A ce moment la Cour aurait dû dire "Nous suspendons les poursuites" Mais elle ne l'a pas fait.

Il est d'ailleurs plus intéressant à beaucoup de points de vue qu'elle ait continué.

Nous arrivons alors à une question sérieuse : ne faut-il pas mieux chaque fois appliquer la règle de droit, parce que la règle de droit c'est notre protection à tous ? Il ne faut pas qu'on la viole de temps à autre, car alors on créerait un précédent et on la violerait souvent ensuite.

Etude spéciale de l'irresponsabilité

L'irresponsabilité est la plus choquante des deux immunités. Il est vraiment extraordinaire que, même en cas de faute lourde, le Parlementaire soit absolument irresponsable. On pourrait imaginer, et on y a pensé à plusieurs reprises, de permettre les poursuites par exemple avec l'autorisation du bureau de la Chambre.

C'est ainsi que pendant la guerre un député a dit à la tribune de la Chambre que la Compagnie des Chemins de Fer du Midi fabriquait des obus, qu'elle vendait à l'Etat 75 francs. La Compagnie du Midi a écrit à la Chambre en disant que c'était faux et qu'elle vendait les obus 15 francs. Mais tout de même, si on regarde le Journal Officiel, comme aucune rectification n'a été faite, il reste indiqué que la Compagnie du Midi vendait 75 francs des obus, qui lui coûtaient 15 francs.

Il est utile, dans une certaine mesure, que le député soit protégé, parce que les hommes en vue sont exposés à des poursuites permanentes. Mais l'organisation actuelle de l'irresponsabilité parlementaire est un scandale.

A quels actes s'applique l'irresponsabilité parlementaire

L'irresponsabilité parlementaire s'applique: à tous les actes de la fonction : discours, paroles, etc Ce qui est dit dans un rapport, à la tribune, dans un

Source : BIU Cujas

A tous les actes de la fonction

document parlementaire, un vote, tous ces actes sont couverts par l'irresponsabilité.

Bien plus, un député ne doit pas être poursuivi pour avoir trafiqué son vote, et à ce sujet les textes sont formels. Toutefois, il y eut un trafic de vote qui eut un grand retentissement au moment de l'affaire de Panama. On sait comment la question se posait : Panama était une magnifique entreprise, qui a été reprise par les Américains ; M. de Lesseps n'en a pas moins été condamné pour escroquerie, parce qu'il avait dit : "Il passera dans le canal chaque année 10 millions de tonneaux". La Cour d'Appel a fit "Attendu qu'en affirmant qu'il passerait dans le canal 10 millions de tonneaux, M. de Lesseps a créé des espoirs imaginaires pour se faire remettre de l'argent..." Or ce n'est pas 10 millions de tonneaux, qui passent chaque année dans le canal, mais 25 millions.

Panama était une affaire très saine, mais on est arrivé dans un pays où les hommes mouraient comme des mouches de la fièvre jaune (ceux qui ont survécu sont arrivés à de hautes situations) et ensuite on pensait trouver en creusant de la terre, des roches, et on a trouvé des montagnes de sable, qui comblaient le canal à mesure qu'on le creusait.

On a voulu émettre des obligations à lot; or ces obligations ne peuvent être émises qu'avec l'autorisation du Parlement. Les députés n'étaient pas partisans pour la plupart de cette émission, et il a fallu acheter des parlementaires pour faire une majorité. C'est ainsi que certains comme Baihaut, ministre des travaux publics, avaient vendu leur voté et furent poursuivis. Baihaut devait toucher 300.000 francs au moment du dépôt du projet de loi; 300.000 francs au moment du vote de la Chambre et 300.000 francs au moment du vote par le Sénat. Il n'a touché que les premiers 300.000 francs, qu'il avait d'ailleurs été déposer dans une banque de Chambéry, dont le directeur le reconnut par la suite.

M. Antonin Proust et Saus Leroy ont été poursuivis pour cette affaire, et au fond ils étaient couverts par l'immunité, puisque le vote était un des actes de leur fonction.

A ce sujet, le procureur général a prononcé ces paroles, critiquables au point de vue des principes juridiques, mais louables au point de vue moral : "la lettre tue et l'esprit vivifie".

Tous ceux qui avaient participé au scandale Panama ont été condamnés.

... rien qu'aux actes de la fonction

L'irresponsabilité ne couvre que les actes de la fonction. Or, si un député comme Syveton se lève

Source : BIU Cujas

de son banc pour aller giffler le ministre de la Guerre, nous ne sommes plus en présence des actes de la fonction. Les actes de la fonction s'arrêtent aux voies de fait.

Le ministre de la Guerre, souffleté par M.Syveton, était le général André, qui appartenait au ministère Combes. On avait à cette époque d'anticléricalisme dressé deux registres ; le registre Corinthe (il n'est pas permis à tous d'aller à Corinthe), sur lequel figuraient les privilégiés, et le registre Carthage (Carthage doit être détruite) sur lequel étaient portés ceux qui ne devaient pas avancer.

Ces registres avaient été dressés, grâce aux renseignements fournis par M. Vadécart, secrétaire général de la franc-maçonnerie.

On raconte que le général André en tournée d'inspection visita un régiment commandé par un colonel, qui devint le maréchal Pétain. Le ministre demanda au Colonel quels étaient ceux de ses officiers, qui allaient à la messe. Pétain répomdit : "Au premier rang le colonel, mais il ne se retourne jamais."

Syveton ayant giffle le ministre de la Guerre fut poursuivi, mais au moment où il allait comparaître devant la juridiction compétente, il fut trouvé mort dans son cabinet. On ne sut pas s'il s'agissait d'un maurtre ou d'un suicide; un policier aurait dit qu'il s'agissait d'un accident ..

Les voies de fait, coups, etc... ne sont pas couverts par l'irresponsabilité.

Le Parquet est censé ignorer ce qui s'est produit dans l'enceinte parlementaire; il y a là une espèce de privilège. L'action publique n'est mise en mouvement que si les questeurs du Parlement informent le Parquet qu'un délit a été commis dans l'enceinte parlementaire.

En Croatie, Raditch, meneur de peuple, est assassiné à son banc au Parlement; celui qui l'a assassiné, également membre du Parlement, n'a pas été couvert par l'irresponsabilité parlementaire.

L'irresponsabilité parlementaire ne couvre pas les discours prononcés par un député en dehors de l'enceinte parlementaire; le député qui parle au conseil général, au conseil municipal, dans une réunion publique, n'est pas couvert par l'irresponsabilité parlementaire; il n'est pas alors dans l'exercice de ses fonctions.

De même, le député qui écrit dans un journal n'est pas couvert par l'irresponsabilité. Toutefois, ici il faut remarquer qu'il est de tradition, au point de vue de la seconde immunité, qu'un député poursuivi pour délit de presse pendant la durée de la session se

Source : BIU Cujas

voit toujours couvert par la Chambre, qui refuse d'autoriser les poursuites.

Très souvent, le diffamé se contente de cette manifestation.

La prescription ne court pas pendant la session

Il faut ajouter que pendant la session la prescription ne court pas; on sait qu'en matière de presse la prescription est de 3 mois. Or si la session est de 5 mois, l'inviolabilité aboutirait à l'irresponsabilité.

Le trafic d'influence

Il faut affirmer avec force que l'intervention parlementaire : démarche, recommandation, ne sont pas des actes de la fonction, par conséquent, si un député se fait payer son intervention, il devrait être poursuivi, d'après la constitution de 1875; et d'ailleurs une loi du 4 juillet 1889 a réprimé d'une façon distincte les trafics d'influence. Cette législation ne fut pas appliquée au moment du scandale Wilson, gendre de Grévy, qui fut acquitté par la Cour d'Appel, après avoir été condamné en 1ère instance.

L'irresponsabilité ne se justifie pas beaucoup. On pourrait demander au moins une rectification au Journal Officiel.

Etude spéciale de l'inviolabilité

L'inviolabilité

L'inviolabilité est l'immunité, qui a pour objet de protéger le parlementaire contre les poursuites répressives, soit du gouvernement, soit des particuliers, et qui seraient motivées par des faits étrangers à la fonction.

Pendant la durée de la session et à moins de flagrant délit, un parlementaire ne peut être poursuivi en matière pénale, sauf en matière de simple police, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient. Il s'agit par conséquent non d'un arrêt de poursuites, mais d'une simple suspension de poursuites.

Etendue de l'inviolabilité
- actes étrangers à la fonction
- contre les seules poursuites pour crimes et délits
- pour la seule durée de la session

1°- ne vise que les actes étrangers à la fonction; 2°- ne garantit que contre les poursuites pénales pour les crimes et délits, elle n'intéresse pas les poursuites civiles. Le député qui ne paie pas ses fournisseurs peut être poursuivi sans l'autorisation de la Chambre; 3°- elle ne garantit pas contre les poursuites pour contravention, puisque l'art.14 de la loi du 16 juillet dit : crimes et délits. La contravention d'ailleurs n'expose qu'à de simples amendes et au maximum à un emprisonnement qui ne peut pas dépasser 3 jours. On peut ajouter qu'en matière de contravention, l'emprisonnement est très rare; cette poursuite ne gêne pas l'exercice de la

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

fonction. 4° - Elle n'existe que pour la session. Pendant l'intervalle de la session, la poursuite est libre. C'est ainsi que, de fin décembre au second mardi de janvier, il y a toujours une période, où l'inviolabilité ne joue pas. Si la poursuite a été commencée pendant l'intersession, la Chambre peut arrêter les poursuites et faire ordonner l'élargissement du député emprisonné; mais si les poursuites ont été commencées pendant l'intervalle de deux sessions, et que la Chambre, à l'ouverture de la session, ne dise rien, les poursuites continuent; Pour arrêter les poursuites, il faut une initiative de la Chambre, ces poursuites ne s'arrêtant pas d'elles-mêmes à l'ouverture de la session.

L'incarcération des membres du Parlement

En ce qui concerne l'élargissement d'un parlementaire, il peut être ordonné par la Chambre à laquelle le parlementaire appartient, même si le parlementaire est emprisonné à la suite d'une condamnation (condamnation qui naturellement ne le prive pas du droit de vote). S'il a été emprisonné pour délit de presse, il peut être libéré sur l'ordre de la Chambre.

Il y a eu des exemples fréquents d'élargissement de député ou d'arrêt de poursuites. Par exemple le 3 novembre 1927, des communistes Marcel Cachin, Marty, Doriot et Duclos ont été élargis sur l'ordre de la Chambre.

Le 9 novembre 1891, Pablo Lafargue, qui était un des gendres de Karl Marx, avait été élu député alors qu'on ne savait même pas quelle était sa nationalité; né à Cuba, il n'avait fait son service militaire nulle part, il n'était pas déserteur, mais il était en prison, lorsqu'il fut élu député, la Chambre demanda son élargissement.

Elle n'est pas obligée de demander l'élargissement, mais en général elle le fait.

Si le député a été condamné, il peut être emprisonné sans autorisation de la Chambre, parce que l'objet de l'inviolabilité, c'est de protéger le parlementaire contre la poursuite du gouvernement et des particuliers, poursuite inspirée par la passion politique; mais s'il y a condamnation, le gouvernement est obligé d'emprisonner le député.

M. Léon Blum a soutenu que le député ne pouvait être emprisonné, mais il va de soi que lorsqu'on se trouve devant une condamnation, celui qui est condamné doit être emprisonné, étant donné surtout que la Chambre peut ensuite ordonner l'élargissement.

Le député condamné est emprisonné par ordre du gouvernement sans l'autorisation de la Chambre; la Chambre peut ordonner l'élargissement contre la volon-

Source : BIU Cujas

té du gouvernement.

Le député, qui est emprisonné, puis élargi par ordre de la Chambre, n'est élargi que pour la durée de la session; une fois la session terminée, il doit être de nouveau emprisonné.

En 1927, lorsqu'on eut libéré des communistes, M. Poincaré leur dit : "Lorsque la session sera terminée, ne croyez pas que vous vous promenerez libres, dans les rues".

Pratiquement, le député qui est élargi ne retourne pas en prison, une fois la session terminée, on ne le poursuit plus. Par conséquent, les députés ont de lourdes responsabilités, lorsqu'ils excitent à des sédition ou à des révoltes, parce que eux sont à l'abri pour une grande part, ils sont couverts par l'inviolabilité et que s'ils étaient condamnés, ils peuvent êtfe élargis.

Un cas assez particulier est celui qui s'est posé le 15 janvier 1931; un député qui s'était enfui à l'étranger avait appris que la Chambre avait donné l'ordre d'arrêter les poursuites; le député rentre, mais s'il ne veut pas être arrêtéà nouveau à la fin de la session, il doit repartir quelques jours avant la clôture de la session.

C'est ce qu'a fait M. Philibert Besson, il s'en allait un peu avant la fin de la session et revenait dès que la session suivante était commencée.

Lorsqu'il s'est agi de ces incidents du 15 janvier 1931 au sujet de l'inviolabilité, le gouvernement a déclaré qu'il se désintéressait de la question de savoir si les poursuites devaient ou non être continuées, qu'il respectait les prérogatives parlementaires. A notre sens, cette opinion doit être écartée; un gouvernement doit avoir une idée sur toutes les affaires qui intéressent l'ordre public.

L'attitude de M. Barthou qui avait posé la question de confiance sur la question de la continuation ou de la discontinuation des poursuites, est préférable.

Si pendant une session se trouve une période de vacances, cette période ne fait pas cesser l'inviolabilité, la session ne se terminant qu'au moment de la lecture du décret de clôture et n'étant pas suspendue par des vacances.

L'inviolabilité cesse en cas de flagrant délit

L'inviolabilité cesse au moment du flagrant délit. Or, le flagrant délit, c'est l'infraction qui se commet ou vient de se commettre, alors disent les juristes "que le délinquant est encore poursuivi par la clameur publique".

Dans le cas de flagrant délit, l'autorisation

Source : BIU Cujas

de la Chambre n'est pas nécessaire, parce que le délit étant flagrant, il n'y a pas à redouter que le parlementaire soit poursuivi pour des motifs politiques.

Il faut bien comprendre comment pratiquement la question se pose : des députés revêtus de leur écharpe à la tête d'une colonne commettant des délits, s'insurgeant contre la force publique, mettant le feu aux monuments publics, etc.. peuvent être arrêtés immédiatement par le commissaire de police; dans ce cas, le parlementaire ne peut pas se retrancher derrière l'inviolabilité.

La question s'est posée au moment de la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat en 1905. Il a fallu, en vertu de cette loi, procéder aux inventaires des biens qui étaient dans les églises. Alors des agents de l'enregistrement, représentant dans ce cas l'administration des domaines, ont pénétré dans les églises accompagnés de gendarmes, de militaires, d'officiers de police, afin de compter les chasubles, les ciboires, etc.. Les catholiques ont trouvé cette intrusion de mauvais goût. Il y a eu des résistances et certaines résistances ont été encouragées par certains députés, notamment par le marquis de Dion (fondateur de l'industrie automobile en France).

Le Marquis de Dion s'est trouvé alors en face d'un procureur de la République, qui, non seulement l'a fait arrêter, mais encore lui a fait mettre les menottes. C'était un flagrant délit; il avait le droit de le faire arrêter, mais il a fait du zèle en lui faisant mettre les menottes comme à un malfaiteur.

Quelque temps après d'ailleurs, à la Chambre, le marquis de Dion a été très étonné de voir au banc du gouvernement le procureur de la Répubkique, qui était là comme commissaire du gouvernement. Le marquis de Dion s'est levé et a dit que si le gouvernement ne faisait pas sortir ce procureur immédiatement, c'est lui qui le ferait sortir en lui tirant les oreilles. Le Gouvernement a dû faire sortir le commissaire du gouvernement.

Mission de l'Assemblée, statuant sur une demande en autorisation de poursuites

Quelle est la mission de la Chambre et du Sénat statuant sur une demande en autorisation de poursuites

La Chambre est saisie par un particulier ou le ministère public d'une demande en autorisation de poursuites, elle ne doit pas se poser la question de savoir si le député est vraiment coupable. La décision de la Chamnre n'est pas une demande de renvoi en correctionnelle, elle doit se demander exclusivement si la poursuite n'est pas inspirée par la passion politique, par le désir de gêner un parlementaire dans l'exercice de son mandat; par conséquent, elle ne doit

Source : BIU Cujas

pas examiner le fond de la question.

Donc, dans une certaine mesure, lorsque la Chambre autorise, il y a tout de même la question de savoir s'il y a des présomptions sérieuses, qui donnent à la poursuite ce caractère de n'être pas inspirée par la passion politique.

Il y a un usage constant, à savoir qu'en matière de presse, lorsqu'un député a commis un délit de presse, la Chambre dit à la victime d'attendre la fin de la session, c'est la tradition. A ce sujet, nous avons déjà vu la question du député gérant; nous savons que certains députés communistes sont les gérants de certains journaux, ce qui permet à ces gérants de jouir de l'inviolabilité. A ce sujet, M. Alcide Delmont a déposé une proposition de loi tendant à interdire aux députés d'être gérants d'un journal.

Enfin, très souvent, la protection tourne au détriment du protégé, et cette en autorisation de poursuites est un moyen très commode d'être désagréable à un député.

Que se produit-il en effet ? On a à se plaindre d'un député, on ne peut insérer un article dans un journal, on ne peut intenter un procès, qui risquerait de coûter fort cher; alors on attend que la session s'ouvre et à ce moment on expose par lettre au Président de la Chambre tous les griefs contre le député en demandant l'autorisation de poursuivre ce député.

Cet exposé de griefs est alors imprimé en gros caractères et distribué à plusieurs centaines d'exemplaires à tous les députés et même aux journalistes. C'est contre le député une publicité, qui n'a rien coûté. C'est là quelque chose d'extraordinaire.

A plusieurs reprises, il en a déjà été fait usage

Incompatibilités parlementaires

La question à laquelle répond l'institution de l'incompatibilité est celle-ci; peut-on à la fois avoir un mandat parlementaire et une autre occupation ?

Inéligibilité et incompatibilité

Trop souvent, on confond inéligibilité et incompatibilité. L'inéligibilité empêche un candidat de recevoir un mandat. L'individu inéligible, qui cependant a eu la majorité aux élections, doit être invalidé par la Chambre; L'incompatibilité, au contraire, permet de recevoir le mandat, mais oblige celui qui le reçoit à choisir entre ce mandat et l'autre occupation. Par conséquent, le cumul du mandat parlementaire et d'une autre occupation est interdit.

Un fonctionnaire se présentant dans la circonscription où il exerce ses fonctions y est inéligible;

Source : BIU Cujas

un procureur de la République se présentant dans sa circonscription est inéligible, s'il se présente dans une autre circonscription, il peut être proclamé, mais il doit alors choisir entre le mandat et la fonction.

L'état de choses en 1875

En 1875, la règle était l'incompatibilité; on avait par contre toute une série de fonctions, qui étaient compatibles : celles 1° de ministre; 2° de sous-secrétaire d'Etat; 3° d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire; 4° de préfet de police et de préfet de la Seine. C'est ainsi que M. de Selves fut à la fois sénateur et préfet de la Seine, et M. Andrieu préfet de police et député. On a pu voir ainsi M. Andrieu, député, répondant à une interpellation du ministre de l'Intérieur et défendant M. Andrieu, préfet de police.

5° de président et de procureur général aux trois cours siégeant à Paris : Cour de Cassation, Cour d'Appel et Cour des Comptes.

Aujourd'hui, toute cette législation a été remplacée par la loi de finances du 30 décembre 1928.

La loi de finances de 1928

En ce qui concerne les lois de finances, il faut rappeler que dans le budget il y a deux catégories d'actes : 1° le budget de dépenses (dépenses des pouvoirs publics, ministères des Affaires Etrangères, de la Guerre, etc..). C'est par le vote des dépenses que commence le vote du budget depuis la Restauration.

2° - Une loi qui autorise le gouvernement à percevoir des recettes. Cette loi est appelée loi de finances. Mais dans le régime représentatif, la loi de finances doit être votée chaque année; on est sûr ainsi que, soit à la fin de l'année, soit exceptionnellement au commencement de l'année suivante, la loi de finances sera votée. Alors, quand on veut faire passer une mesure urgente et à laquelle on tient, on l'insère dans la loi de finances.

Les Anglais et les Américains disent qu'il y a là des cavaliers budgétaires, c'est-à-dire une disposition qui est mise à cheval sur le budget pour qu'elle passe avec lui.

Il en résulte que dans une loi de finances, il y a toutes sortes de dispositions, qui n'ont rien de commun avec les finances. Cela ne facilite pas beaucoup les recherches.

M. Truchy, professeur dans cette Faculté, a demandé qu'il y ait une table alphabétique à la loi de finances, ce qui est fait chaque année.

La fixation du nombre des ministres, l'institution de la présidence du conseil, l'organisation récente du Conseil d'Etat, figurent dans une loi de finances. Egalement l'obligation de communiquer leurs dos-

Source : BIU Cujas

siers aux fonctionnaires avant de les frapper d'une mesure de rigueur est dans une loi de finances. Il n'y a pas de rapport, pas de commission sur ces questions c'est la commission du budget qui rapidement les approuve. Ce qui donne plus de rapidité à la procédure.

Dispositions de la loi de finances du 30 décembre 1928 sur les incompatibilités

Aujourd'hui, toute la matière de la compatibilité du mandat parlementaire avec les occupations diverses est dans cette loi de finances du 30 décembre 1928.

La règle est la suivante : le mandat parlementaire ne peut pas être cumulé avec une fonction publique rémunérée.

Il y a eu des époques où la règle était inverse et où toutes les fonctions, sauf exceptions, pouvaient être cumulées.

On comprend que la fonction ne puisse dans la plupart des cas être cumulée avec le mandat , parce qu'il est difficile, par exemple, d'être instituteur dans le Midi et en même temps de siéger à la Chambre à Paris. Mais ce n'est pas ce motif d'ordre matériel qui a fait interdire le cumul, parce qu'il restait l'institution du congé.

La raison est plus profonde, elle provient de l'existence et des règles du régime parlementaire. Ce qui caractérise le régime parlementaire c'est que les Chambres, dans ce régime, ont mission de contrôler le gouvernement; dans le régime représentatif les Chambres font les lois, votent le budget, mais ce n'est que dans le régime parlementaire qu'elles contrôlent le gouvernement. Or, on dit, non sans raison, qu'une Chambre composée de fonctionnaires serait inapte à contrôler le gouvernement, parce que, ou bien ces fonctionnaires contrôleraient effectivement et ce serait la discipline compromise, ou ces fonctionnaires observeraient la discipline et le gouvernement ne serait pas contrôlé.

C'était surtout vrai du temps, où il y avait une discipline de fonctionnaires, sous la monarchie constitutionnelle de 1814 à 1848; mais il faut ajouter que pendant la monarchie de juillet tous les fonctionnaires à peu près pouvaient être membres de la Chambre, sauf les préfets et les sous-préfets.

Or avec ce système, Guizot, qui était l'homme d'Etat le plus intègre qui se puisse trouver, a employé souvent la corruption parlementaire pour avoir une majorité. Lorsqu'en effet il voyait un député un peu hésitant, il lui offrait une fonction publique, alors le député était acheté; et si une fois le parlementaire en fonctions n'avait pas la fidélité que Guizot attendait de lui, il pouvait toujours le mena-

Source : BIU Cujas

cer de révocation.

C'est à ce moment qu'à commencé le vote public, qui permettait à Guizot de voir comment votaient ses fonctionnaires; le vote se faisait au moyen de boules, les unes blanches pour le ministère, les autres rouges contre le ministère, et Guizot se mettait en bas de la tribune pour voir quelles boules les députés mettaient dans l'urne.

Léonce De Lavergne fut nommé ainsi par Guizot professeur à la Faculté de Lettres de Montpellier, mais il n'accepta jamais cette nomination, faite d'ailleurs sans qu'on l'en eût prévenu.

Dans cette Chambre, comportant alors 300 ou 400 membres, il y avait environ une centaine de fonctionnaires : magistrats, ambassadeurs, fonctionnaires de finances, etc..

La carrière de Bugeaud a été surtout brillante à partir du moment où il a été nommé député. Bugeaud, à la fin de l'Empire 1814-1815, était colonel, il est mis à la retraite, il rentre chez lui et se met à exploiter une ferme modèle aux environs de Périgueux. Puis, il se fait élire député. A ce moment, la Duchesse de Berry, mère du Comte de Chambord, représentant alors la branche ainée des Bourbons, essaye de soulever la Vendée. Deuillhs qui était l'homme de confiance de la duchesse va alors trouver Thiers, et, moyennant une centaine de mille francs, vend la duchesse de Berry. Celle-ci est, en effet, arrêtée alors qu'elle se cachait dans une maison derrière une plaque de cheminée.

Après l'arrestation de la Duchesse de Berry, Deuillhs se rendit chez M. Thiers pour toucher le prix de sa trahison et Thiers lui remit les cent mille fran au bout de ses pincettes, voulant ainsi lui marquer le mépris en lequel il le tenait.

La duchesse de Berry arrêtée est conduite, sous l'ordre de Louis-Philippe à la forteresse de Blaye, Louis Philippe ayant appris qu'elle était enceinte avait décidé de ne la libérer que lorsqu'il aurait l'enfant. C'est Bugeaud qui est chargé de servir de geôlier à la duchesse et de veiller à ce que l'enfant qui va naître ne disparaisse pas.

Toute sa vie on lui a reproché le rôle qu'il avait joué à ce moment.

Bugeaud est ensuite nommé général de brigade et ensuite gouverneur général de l'Algérie, où il sera le premier et le plus illustre de tous les gouverneurs de cette colonie. Mais on peut constater cette chose curieuse qu'en 1830 il était colonel, en 1848 général et gouverneur de l'Algérie et qu'il est toujours député.

Source : BIU Cujas

Aujourd'hui, la règle est l'incompatibilité, mais cette règle n'a plus aucune espèce d'importance, à la suite d'une quantité de combinaisons dans lesquelles on ne voit pas très clair.

Aujourd'hui, un fonctionnaire quelconque qui est élu député conserve sa fonction, il ne l'exerce pas parce que s'il l'exerçait il serait obligé de s'absenter et il ne toucherait que la différence entre le chiffre de l'indemnité et le chiffre du traitement, car on ne peut toucher qu'une fois. Mais les fonctionnaires continuent à verser des annuités pour la retraite, de sorte qu'au bout d'un certain nombre d'années, s'ils sont battus, ils cumulent à la fois leur retraite de fonctionnaires avec leur retraite de parlementaires; cette dernière, si le mandat a été long et que les retenues aient été importantes, peuvant atteindre 40.000 francs, c'est-à-dire à peu près autant que la retraite du fonctionnaire.

De plus, on continue à avancer à l'ancienneté et au choix; un fonctionnaire des postes, élu député, doit normalement au bout d'un certain nombre d'années de mandat devenir inspecteur général ; un fonctionnaire des finances devient trésorier payeur général, ce poste est sur le papier puisque le fonctionnaire est en disponibilité, mais s'il est battu, il prend son siège et s'il a l'âge de la retraite, il cumulera la retraite de trésorier payeur général et celle de député.

Dans la loi constitutionnelle de 1875, il y avait cette disposition : tout député nommé à une fonction, même compatible, doit donner sa démission et se représenter ensuite devant ses électeurs. C'est une règle, qui a été escamotée par la loi de finances de décembre 1928; un député peut être nommé à une fonction, même compatible, sans donner sa démission. Par conséquent, toutes les règles traditionnelles, qui existaient il y a quelques années, en ce qui concerne les fonctions publiques, ont disparu pratiquement. De sorte que les fonctions sont incompatibles, c'est le principe, mais pratiquement, elles sont cumulées avec le mandat.

La règle de l'incompatibilité continue à subsister et les exceptions à la règle sont aujourd'hui aussi nombreuses qu'en 1875. D'après l'art. 8 de la loi du 30 décembre 1875, pouvaient être parlementaires et fonctionnaires : les ambassadeurs, les présidents et procureurs généraux des trois cours siégeant à Paris; Cour de Cassation, Cour d'Appel et Cour des Comptes, le préfet de la Seine, le préfet de police.

Ces compatibilités ont été supprimées, c'est une

Source : BIU Cujas

réforme qui ne présente aucune espèce d'intérêt; et d'ailleurs si nous avons un ambassadeur qui connaisse bien les affaires étrangères, il serait utile qu'il puisse, étant membre du Parlement, donner des renseignements intéressants, en venant de temps à autre à la Chambre, cela éclairerait le Parlement. Il serait même également utile qu'un haut magistrat, un juris(consulte éclairé puisse aller devant la commission de législation civile pour empêcher cette commission de commettre certaines erreurs.

Le premier président de la Cour de Cassation est un fonctionnaire, mais comme il est arrivé au faîte des honneurs, que peut-il attendre du gouvernement ? Rien.

En réalité, il y a dans cette question une réforme un peu démagogique, et on rétablit l'incompatibilité par des trucs, en se montrant intransigeant dans la forme extérieure.

Il ne reste aujourd'hui que trois catégories d' exceptions :

Les fonctions compatibles qui subsistent

1°- la fonction de ministre, qui est compatible exceptionnellement avec le mandat législatif, dans le régime parlementaire. Ceci n'existe qu'en France, parce qu'aux Etats Unis et dans les régimes non parlementaires, les ministres ne peuvent pas être membres de l'une ou de l'autre Chambre et même ils ne peuvent pas y entrer.

Les ministres et sous-secrétaires d'Etat.

Il y a quelques années, alors que l'on faisait de l'inflation ministérielle, il y avait les ministres fonctionnaires, à part entière, les sous-secrétaires d'Etat à demi-part et les commissaires : commissaire à l'Education physique et aux Sports, commissaire à la Propagande. Ces hauts commissaires faisaient partie du gouvernement, mais le Sénat a refusé d'entendre des hauts commissaires en leur refusant ainsi la qua(lité ministérielle; on s'en est tiré en donnant à ces hauts commissaires la fonction de commissaires du gouvernement dans un débat déterminé; ils ont ainsi pu parler au Sénat. Il faut ajouter qu'on ne leur a pas donné de traitement, mais seulement des frais: frais de cabinet, de voiture, de représentation, de sorte que leur fonction était théoriquement gratuite et qu'en fait ils étaient rétribués.

Les professeurs de l'enseignement supérieur

2°- Les professeurs de l'enseignement supérieur, professeurs titulaires de facultés, professeurs au Muséum d'Histoire naturelle et professeurs du Collège de France. C'est ainsi que les professeurs députés viennent présider les thèses, certains font leur cours d'autres comme M. Nogaro ont donné leur démission de parlementaire. Il y a des professeurs de faculté de

Source : BIU Cujas

province, mais il leur est difficile de faire à la fois leur cours et de siéger au Parlement.

On peut cumuler le mandat et la fonction, mais on ne cumule pas l'indemnité et le traitement. Seulement, comme l'indemnité parlementaire se compose de deux parties : l'indemnité proprement dite, qui est de 27 000 francs, et les frais de représentation, de secrétariat, de double domicile, qui sont de 33.000 francs, le fonctionnaire qui cumule touche intégralement les 33.000 francs, c'est l'indemnité proprement dite qu'il ne touche pas.

Les chargés de missions temporaires

2°- Les missions temporaires - Un député ou un sénateur peut être chargé d'exercer une fonction pendant un certain temps et il peut conserver son mandat parlementaire, si le temps de sa mission n'excède pas 6 mois. Par exemple, un parlementaire peut être nommé ambassadeur, gouverneur d'une colonie pour 6 mois. On peut également imaginer un député qui, dans une période trouble, serait nommé préfet dans une grande préfecture pour 3, 4 ou 6 mois.

Avant le 30 décembre 1928, un membre du Parlement se faisait nommer fonctionnaire pour 6 mois et au moment où les 6 mois allaient expirer, il recevait une nouvelle mission de 6 mois, de sorte que le député avait une fonction quasi permanente. Le bureau de la Chambre a refusé d'enregistrer les décrets portant "la mission de M. Un Tel est renouvelée". M. Pierre, qui a été secrétaire général de la présidence de la Chambre pendant de longues années, refusait de recevoir un décret dans ces termes, parce que la loi était ouvertement tournée; par contre, il acceptait un décret où il était dit : "M. Un Tel est chargé pendant 6 mois de telle ou telle fonction". Dans ce décret il n'était pas fait mention des missions précédentes du même parlementaire.

La loi de finances du 30 décembre 1928 décida que la mission qui a duré 6 mois doit cesser et que si en fait, pour un motif quelconque, elle durait plus de 6 mois, elle devenait incompatible et que le parlementaire à ce moment devait choisir entre la fonction et le mandat.

Au cours de ces dernières années, nous avons eu plusieurs exemples de ces situations : M. Lucien Saint, étant résident général du Maroc, a été élu sénateur; le gouvernement lui a donné une mission temporaire de 6 mois à partir de son élection et il a donné sa démission de résident à l'expiration des 6 mois.

M. François-Poncet, député, qui fut sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts, avait été nommé pour 6 mois ambassadeur à Berlin. On avait imaginé pour lui un système, qui consistait à l'expiration des 6 mois

Source : BIU Cujas

de lui faire reprendre son mandat pendant 8 jours et de le nommer ensuite pour une autre période de 6 mois. Il ne s'est pas prêté à cette combinaison, de sorte que lorsque les 6 mois sont arrivés à expiration, on lui a fait choisir entre l'ambassade et le mandat de député; il a choisi l'ambassade et n'est plus député du 7ème arrondissement.

M. Steeg, sénateur, a été obligé d'abandonner la résidence du Maroc.

M. de Jouvenel, ambassadeur au Quirinal, a été nommé pour 6 mois, et après ces 6 mois il est rentré à Paris.

Ce régime n'est pas, à notre sens, une excellente chose. Si un homme sert le pays, il faut le garder en place; d'autant que les hommes supérieurs n'abondent pas et qu'il ne faut pas croire qu'un pays ait à sa disposition trop d'hommes d'Etat, capables de le servir. Par conséquent si on sert le pays dans un poste il faut y rester.

Le cumul du mandat parlementaire avec des occupations privées

Le cumul du mandat parlementaire avec certaines occupations privées est une règle extrêmement importante, posée par la loi de finances du 30 décembre 1928.

En 1875, la règle était simple: il n'y avait incompatibilité qu'entre les fonctions publiques rémunérées sur les fonds de l'Etat et le mandat parlementaire; toutes les occupations privées étaient compatibles, on pouvait être banquier, épicier, avocat, pharmacien, etc..

Après 1875, une série de lois spéciales peu nombreuses avaient déclaré certaines occupations privées incompatibles avec le mandat législatif. Par exemple, on avaitdécidé que les postes de gouverneur de la Banque de France, de gouverneur du Crédit Foncier, étaient incompatibles avec le mandat législatif. M. Magnien, sénateur, gouverneur de la Banque de France, dut choisir : D'autre part, lorsque la Chambre accordait une subvention à une compagnie, elle décidait, en même temps, que les membres du Parlement ne pourraient pas faire partie du conseil d'administration de cette compagnie subventionnée. Il serait apparu d'une façon trop éclatante que les députés qui votaient pour la subvention étaient intéressés, puisque c'étaient eux qui la recevaient.

La loi de finances de 1928 distingua une incompatibilité absolue : il s'agissait de la fonction de directeur, d'administrateur, de membre du conseil, de surveillant, gérant ou représentant dans une société subventionnée par l'Etat, par exemple les lignes de navigation aérienne, les lignes de navigation transo-

Source : BIU Cujas

céanique, ces postes étaient incompatibles avec le mandat parlementaire.

L'art. 88 N° 3 de la loi de 1928 ajoute "On ne peut être administrateur d'une société jouissant de subventions ou autres équivalents d'avantages assurés par l'Etat.." . Ceci vise les fonctions d'administrateurs de compagnies de chemins de fer. En vertu de conventions avec ces compagnies et notamment la convention de 1883, signée par un ministre des Travaux Publics qui s'appelait Raynal (on appelle cette convention, la "convention scélérate" parce qu'elle favorisait les compagnies de chemins de fer, et que le ministre qui l'avait signée avait toujours auparavant fait campagne contre les compagnies et avait même demandé le monopole des chemins de fer par l'Etat) on accordait à ces compagnies de chemins de fer la garantie d'intérêts.

Déjà sous le Second Empire, les conventions Franqueville avaient accordé aux compagnies de chemins de fer la garantie de l'intérêt des obligations.

L'obligataire est celui qui prête à une compagnie; il a droit à un revenu fixe, 4% par exemple de son capital et même si la compagnie s'enrichit, le taux de revenu reste le même.

Au contraire, l'actionnaire est un associé, par conséquent, pour le montant de son action, il est propriétaire de l'entreprise; si l'entreprise prospère, l'action monte. C'est ainsi que les actions de Panama sont descendues à zéro, alors que les actions de Suez de 500 francs au début, sont montées à 36.000 francs.

L'action c'est donc le risque, au contraire, l'obligation c'est ce qu'on appelle "un placement de père de famille", une valeur à revenu fixe.

Sous le Second Empire, les conventions de Franqueville avaient accordé aux obligations la garantie d'intérêts de l'Etat. On disait aux Compagnies "si les recettes ne suffisent pas pour payer les obligataires, c'est nous, Etat, qui paierons ces obligation En 1883, nouveau stade, les actions elles-mêmes sont protégées par la garantie d'intérêt.

Dans une certaine mesure, cette garantie d'intérêts est une subvention. Par conséquent, si dans les deux Chambres il y avait des administrateurs de compagnies de chemins de fer, ils devaient immédiatement donner leur démission ou de député, ou de sénateur, ou d'administrateur.

C'est ici qu'éclate un phénomène extrêmement fréquent au cours de ces dernières années et qui consiste pour les pouvoirs publics à prendre le remède à côté du mal. Cette loi de 1928 avait été votée, parce qu'il

Source : BIU Cujas

y avait eu des scandales financiers, on s'était demandé si dans ces scandales avaient été pris des administrateurs de chemins de fer. Or, il n'y en avait pas, mais comme il fallait rassurer l'opinion publique, on a frappé les administrateurs des compagnies de chemins de fer.

De même aujourd'hui, un certain mécontentement existe à l'égard de la justice, et pour rassurer l'opinion publique on a simplement décidé que les magistrats ne pourraient être nommés maires de leur commune. Or on a vu qu'il y avait très peu de magistrats, qui étaient maires de leur commune et que cela ne présentait en fait aucun inconvénient.

2°- On a décidé l'obligation de réélection pour les cas où l'on accepterait certaines fonctions privées

Si au cours du mandat, un parlementaire reçoit un emploi d'administrateur, de membre du conseil d'administration, etc.. dans une société par actions, faisant appel à l'épargne publique, pour des opérations financières, il est obligé de se représenter devant les électeurs et de leur demander si, la situation privée du parlementaire étant changée, les électeurs veulent le réélire.

Voilà la règle de la loi du 30 décembre 1928, et c'est une règle absolument inapplicable et en fait inappliquée, parce qu'aucun député n'acceptera une fonction d'administrateur dans une société par actions pour ne pas être obligé de retourner devant ses électeurs, il préférera donner sa démission.

Si on est administrateur d'une société anonyme, au moment où on est élu député, on le reste et c'est très juste; on s'est préoccupé surtout du cas d'un parlementaire profitant de son mandat pour entrer dans la finance.

3°- Il faut que ce soit une société anonyme, une société par actions, ce qu'on appelle une société de capitaux, où il n'y ait personne de responsable sur ses biens de la gestion de la société.

Un administrateur dans ces sociétés verse 500 frs. il a une action, et tout le risque qu'il court c'est de perdre cette action; ensuite il ne doit plus rien; Il y a des administrateurs, qui ne sont responsables qu'en cas de faute lourde, ils ont un paquet d'actions, qui peuvent servir de garantie, mais ils ne sont vraiment responsables qu'en cas de faute lourde. C'est précisément ce qu'il faudrait changer.

Par conséquent, au cours de son mandat un député pourrait fonder une banque, il pourrait devenir membre d'une société en nom, c'est-à-dire d'une société dans laquelle les associés sont personnellement res-

Source : BIU Cujas

ponsables; pour que la fonction d'administrateur soit incompatible, il faut que la société soit une société anonyme faisant appel à l'épargne publique pour les souscriptions.

Il faut de plus, pour que la fonction soit incompatible, que la société fasse des opérations de finances; et un député, qui exerce une fonction interdite, peut rester député, à condition de se faire réélire.

Au moment du scandale qui s'est produit, pas un seul député administrateur, directeur, fonctionnaire ayant un titre quelconque, dénommé dans une société de banque, n'a été compromis. Là encore on a frappé à côté, parce que le député, qui accepte un siège dans un conseil, qui laisse mettre son nom sur un prospectus ou une affiche, n'est pas un député habile; le député habile reste dans la coulisse, sans titre.

En Belgique, un administrateur de banque peut devenir ministre et rester administrateurs; il continue à toucher son traitement de député et ses tantièmes dans la banque. En France on ne l'admet pas.

Il y a quelques années, à la Chambre des Communes, M. Balfour, qui était alors premier ministre, s'entendit poser la question suivante : "Le gouvernement de Sa Majesté est-il informé que sur 53 membres, qui composent le cabinet, il en est 36, qui font partie des conseils d'administration, d'affaires financières ou industrielles ?". Balfour répondit :"Le Gouvernement de Sa Majesté est parfaitement informé de cet état de choses et il le trouve très bien; dans un pays industriel comme l'Angleterre, il se félicite de ce que le gouvernement comprenne des hommes capables de comprendre les finances et l'industrie".

Cumul du mandat parlementaire avec la fonction d'avocat

Nous tendons à un système, qui tendrait à ce que ne devraient aller à la Chambre que ceux qui sont incapables de faire autre chose qu'une campagne électorale. Alors se pose la question du cumul du mandat parlementaire avec la fonction d'avocat. La question dite "de l'écharpe sur la robe". Cette situation a des inconvénients formidables, on l'a vu; il est, en effet, formidable qu'un avocat, qui était hier ministre de la Justice, qui peut d'ailleurs le redevenir demain, puisse entrer dans un cabinet de juge et lui demander de prendre certaines décisions en faveur d'un client.

D'une façon générale, il faut laisser de côté la justice répressive : substitut, procureur de la République, juge d'instruction, etc.. Dans les affaires civiles, les avocats parlementaires perdent autant d'affaires que les autres; toutefois, le client ne le croit pas et lorsque de l'autre côté de la barre,

Source : BIU Cujas

il y a un ancien président du conseil, un ancien ministre de la justice, la partie adverse cherche également un avocat influent. Et c'est très fâcheux.

Supposons une affaire, où il n'y ait pas d'intérêt pécuniaire véritablement important engagé; une affaire de diffamation: un candidat qui, au cours d'une campagne électorale, a diffamé un candidat, qui lui est élu. Ce dernier assigne le diffamateur devant un tribunal; or l'élu fait partie de la majorité, il se fait défendre par un ancien Garde des Sceaux et il s'agit de savoir si le diffamateur sera condamné à un franc d'amende. Que font les magistrats ? Ils se disent "si nous donnons tort à l'ancien Garde des Sceaux, nous aurons l'air de dire qu'il a mal plaidé" et ils condamnent le diffamateur à l'amende.

Prenons une autre hypothèse: un réfugié de religion orthodoxe, qui habite un petit village d'une province française; il meurt et on demande au curé de sonner les cloches de l'église catholique; le curé s'y refuse; le maire les fait sonner, malgré le curé et contrairement à la jurisprudence et à la loi.

Le curé assigne le maire devant le tribunal loca Or, les juges qui ont à juger un maire de la majorité défendu par le député de l'endroit, qui est peut-être un ancien Garde des Sceaux, penseront à leur carrière et donneront tort au curé.

Il y a une autre question: Des avocats parlementaires ont fait leur carrière avant d'être parlementaires; par conséquent, le mandat parlementaire ne leur ajoute rien. C'est le cas de Laborie, du bâtonnier Fourcade, qui était bâtonnier avant de devenir sénateur.

On voit combien la décision, qui priverait les parlementaires d'exercer leur métier d'avocat serait grave. D'autre part, il faut remarquer que Waldeck Rousseau, Poincaré, Viviani, Dufaure, Jules Favre et dans la haute antiquité Cicéron ont occupé à la fois les deux postes, et que de tout temps le forum et la barre ont occupé les mêmes hommes.

Comment cette question doit-elle être résolue

En Angleterre, une quantité de membres de la Chambre des communes sont avocats; mais il n'y a pas de question des avocats parlementaires, en Angleterre, parce qu'il y a dans ce pays une très forte organisation de la justice. Les magistrats anglais, en effet n'ont rien à redouter, ni rien à espérer d'un parlement, ils sont inamovibles et comme ils sont très bien rémunérés, ils ne désirent pas d'avancement.

En France, les juges sont inamovibles, mais lors qu'on nomme un jeune homme dans un trou de province, naturellement il ne désire pas y rester toute sa vie,

Source : BIU Cujas

et pour avancer il lui faut la faveur de ses supérieurs hiérarchiques; il lui faut aussi des influences. Lorsqu'on est juge et qu'on va une fois par mois à un tribunal, si le président a jugé, il est difficile de s'opposer à ce jugement, et par le fait même de se distinguer. Finalement, il faudra se faire appuyer.

En Angleterre, la situation est différente, parce que le juge est seul; il a beaucoup de travail, mais il touche un très gros traitement; on entre dans la magistrature en Angleterre après 7 ans de barreau pour les juges de comtés et 10 ans de barreau au moins pour les emplois supérieurs.

De plus, quand on est nommé à un siège, on y est pour la vie, il n'y a pas d'avancement.

Le Lord Chancelier, qui est un membre du cabinet et qui préside la Chambre des Lords a 1.200.000 francs de traitement. Il correspond très imparfaitement à notre ministre de la Justice. Mais le premier ministre ne touche que 500.000 francs de traitement, alors qu'il est le supérieur du lord chancelier.

Les magistrats sont peu nombreux en Angleterre et ne peuvent être révoqués, d'après l'Act d'établissement de 1701, par le cabinet que sur la pétition de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes, c'est-à-dire que pratiquement ils ne peuvent pas être révoqués. Cette inamovibilité est tellement forte qu'il n'y a pas de mise à la retraite; c'est le magistrat, qui apprécie à quel âge il doit se retirer. De sorte que dans les hautes fonctions, au banc de la Cour ou à la Cour d'Appel, il y a des magistrats de 80 ans et plus; ils travaillent de 10 heures du matin à 4 heures chaque jour, et ils trouvent que la situation est avantageuse.

Aux Etats-Unis, les membres de la Cour suprême peuvent également y rester et, s'ils partent, ils emportent la totalité de leur traitement; mais ils préfèrent le poste.

Par conséquent, c'est du côté de l'organisation judiciaire qu'il faut chercher la solution délicate de ce problème très difficile des avocats parlementaires.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3

Répétitions Ecrites
Reproduction Interdite
U

Source : BIU Cujas

Interdiction aux parlementaires de se servir de leur titre dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales

Il y a quelque chose de plus, c'est que les parlementaires ne peuvent pas se servir de leur titre dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales; Il est interdit à tout membre du gouvernement, sénateur ou député, de faire, ou de laisser, figurer son nom, suivi de l'indication de sa qualité ministérielle ou parlementaire, sur des documents destinés à la publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale. Mais il est évident que si l'on met sur un prospectus un nom retentissant et que tout le monde connaît, il est inutile d'ajouter la qualité.

La sanction est que le membre du Sénat ou de la Chambre, qui tombe sous le coup de ces dispositions peut, avant tout avertissement, donner sa démission de sa fonction législative; à défaut, le bureau de l'assemblée à laquelle il appartient l'avertit par lettre recommandée et s'il ne donne pas sa démission, le bureau le déclarera démissionnaire.

Il faut donc que le parlementaire soit averti. Il dépend du bureau de la Chambre de l'avertir ou de ne pas l'avertir; mais il faut qu'il y ait l'avertissement; jusqu'à l'avertissement, il n'y a aucune espèce de sanction. La thèse inverse est d'ailleurs soutenue.

Toutes ces questions se rattachent à une question plus élevée, plus générale, la question de la "vertu par la mécanique". Il faut donner, dit-on, au parlementaire une indemnité plus large, afin qu'il ne soit pas tenté de chercher de l'argent ailleurs; c'est une plaisanterie. Un Anglais a dit : "je n'ai jamais connu personne, qui n'ait besoin d'un peu plus pour avoir assez". C'est vrai; la fortune crée des besoins nouveaux.

Si on décide que les parlementaires ne pourront être, ni avocats, ni administrateurs, ni avoir une fonction dans les compagnies de chemins de fer, il y en aura toujours qui passeront à côté.

L'avant-dernier article de la constitution du 5 fructidor de l'an III, qui comprenait 300 articles, dit: "Les citoyens de la république savent que c'est de la sagesse du choix dans les assemblées primaires électorales que dépendent la grandeur, la prospérité de la république". Par conséquent, si l'on choisit de malhonnêtes gens, on aura beau mettre des dispositions dans la constitution, on n'obtiendra jamais un bon résultat.

Source : BIU Cujas

Le cumul des mandats électifs
Cumul du mandat parlementaire avec un mandat local

Peut-on cumuler les mandats électifs ? Il faut distinguer. Le cumul du mandat parlementaire avec un mandat local est permis. On peut être membre de la Chambre ou du Sénat et être membre d'un conseil général, conseiller municipal et maire.

On peut être aussi membre de la Chambre ou du Sénat et conseiller d'arrondissement, mais le mandat de conseiller d'arrondissement et de conseiller général ne se cumulent pas.

On dit que ce cumul donne une allure politique aux fonctions locales. Mais les fonctions électives locales ont toujours un caractère politique; on dit notamment que c'est parce que les conseillers municipaux sont appelés à élire les délégués chargés d'élire les sénateurs, qu'en France les élections municipales ont un caractère politique et non pas seulement un caractère administratif. Mais, en Belgique, où les conseils de commune n'ont rien à faire dans l'élection des sénateurs, la lutte est encore plus ardente.

On dit également que le mandat législatif devrait suffire à absorber le parlementaire. Mais, en réalité, la plupart de ceux qui obtiennent un mandat législatif tiennent aussi à avoir un mandat local, afin de n'avoir pas derrière eux des gens dont ils dépendraient. Si on est conseiller général, on est sûr que l'on n'aura pas un conseiller général qui vous cherchera des difficultés. D'autre part, un député qui arrive dans un département, pour se faire naturaliser dans ce département, sollicitera, dès qu'il le pourra, un mandat local, par exemple conseiller général, qui ne suppose pas qu'on soit bien ancré dans le département, et plus tard on se fera nommer maire dans une commune.

Le cumul du mandat de sénateur et du mandat de député est interdit

La seconde question est celle de savoir si on peut être à la fois député et sénateur ?

La question ne s'était jamais posée et il semblait aller de soi qu'on ne pouvait pas être à la fois député et sénateur. La règle n'est écrite nulle part, mais elle est appliquée spontanément par tout député élu sénateur, qui, du moment qu'il était validé au Sénat, donnait sa démission de député.

La question s'est posée en 1927, au moment où on discutait la loi électorale et où il s'agissait du rétablissement du scrutin uninominal d'arrondissement. La Chambre était alors extrêmement divisée, on se demandait si on arriverait à rétablir le scrutin d'arrondissement. Précisément à ce moment, un certain nombre de députés, 8 ou 10, qui venaient d'être élus sénateurs et dont on croyait avoir besoin pour faire à la Chambre une majorité en faveur du scrutin unino-

Source : BIU Cujas

minal, déclarèrent qu'ils ne donneraient leur démission qu'une fois qu'ils auraient voté à la Chambre pour ce scrutin.

La seconde manière de poser la question était celle-ci : un député élu sénateur, s'est dit: "si je donne ma démission de député, c'est un tel qui viendra me remplacer et je ne veux pas de ce député dans mon département". Alors il est resté pendant 9 mois sans donner sa démission, c'est M. Pornin, qui ne voulait pas de M. Rotschild.

On n'est jamais arrivé à savoir si ce député avait touché à la fois les deux indemnités de sénateur et de député. D'ailleurs, il allait à la Chambre, et on ne pouvait pas l'empêcher d'aller au Sénat; la situation était anormale.

C'est dans ces conditions que sont intervenus certains incidents; il avait été demandé que les députés élus sénateurs soient obligés de s'en aller; M. Mallarmé a essayé de démontrer que cette disposition ne pouvait être prise par voie réglementaire. Mais après quelque temps, le scandale d'un député, qui était en même temps sénateur, a éclaté, et la loi du 12 juillet 1927 a été votée: Cette loi dit : "Dans le mois qui suit leur validation, les députés élus sénateurs ou les sénateurs élus députés (il y a eu des exemples, MM. Herriot et de Monzie) sont tenus d'opter et s'ils ne font pas le choix, ils reçoivent le dernier mandat qu'ils ont sollicité"; car on ne peut pas avoir été élu sans l'avoir demandé.

Il y a une règle importante, c'est que, dans le mois qui suit la validation, on doit opter. Mais il s'est produit ceci c'est qu'un député de l'Orne, élu sénateur, a demandé à faire ajourner sa validation et comme c'était avant les vacances et qu'il voulait choisir son successeur, ses collègues l'ont validé seulement à la rentrée d'octobre, de sorte que pendant 5 mois, il a été à la fois sénateur et député.

Qu'est-ce que la session ? Les deux systèmes.

Les Chambres tiennent des sessions. La session est la durée de temps au cours de laquelle une assemblée peut exercer ses fonctions.

La Constitution de 1875 a adopté ce système des sessions. Cependant la doctrine, l'histoire, la législation comparée présentent deux systèmes classiques :

1°) Le système de la permanence : les Chambres peuvent exercer leurs fonctions tout au cours de l'année.

Source : BIU Cujas

2°) Les Chambres ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à des périodes déterminées, ce qu'on appelle les sessions.

Notion républicaine de la permanence des assemblées.

L'Assemblée nationale de 1871 négligeant la simple option entre ces deux systèmes a adopté un système intermédiaire entre le système de la permanence et le système des sessions. La permanence n'indique pas, bien entendu, que les Chambres siègent sans discontinuer tous les jours du matin au soir, mais que ce sont elles qui fixent souverainement la date à laquelle elles fonctionnent; à l'opposé, l'Assemblée nationale s'était trouvée en face de la tradition monarchique; c'est la fixation de la session par le gouvernement, qui pratiquement autrefois, était le roi.

Le système de la permanence est un système fâcheux, surtout à certains moments de l'Histoire, où les Chambres n'avaient pas de quoi s'occuper pendant tout le cours de l'année et finissaient par une activité brouillonne et dangereuse pour l'intérêt de l'Etat.

Notion monarchique des sessions.

Ce système monarchique fonctionne encore en Angleterre : les Lords et les Communes se réunissent exclusivement sur l'ordre du roi; mais nous savons qu'il n'y a là en réalité qu'une tradition anglaise qui tient à conserver les institutions les plus anciennes, et que ce n'est là qu'une apparence extérieure de l'étiquette et de la tradition. Naturellement, en Angleterre, le peuple ne pouvait pas attendre que le roi voulût bien convoquer le Parlement, alors les Chambres ont décidé de ne faire les lois essentielles à la vie publique du pays que pour un an, ces lois sont d'abord le budget (nous avons également en France le système de l'annualité du budget) puis des lois comme l'obligation des militaires à l'obéissance, l'acte de mutinerie, de sorte que si cette loi sur la mutinerie n'était pas votée à nouveau, la révolte de l'armée ne pourrait être punie.

Naturellement il n'y a pas chaque année un débat sur toutes ces lois, il y a une loi générale, qui s'appelle "loi de confirmation des lois expirant annuellement" et c'est cette loi, qui est votée chaque année; par conséquent il faut que chaque année le Parlement soit convoqué par le roi.

Source : BIU Cujas

Le système intermédiaire de la Constitution de 1875. Principe.

L'Assemblée nationale a donc pris une solution intermédiaire entre la tradition républicaine et la tradition monarchique en ce qui concerne le système de convocation des Chambres.

En principe, c'est le Président de la République qui convoque les Chambres, satisfaction donnée à la tradition monarchique.

La session ordinaire.

Mais la grosse innovation de la Constitution de 1875, c'est la session ordinaire (loi du 16 juillet 1875, art. 1). "Le Sénat et la Chambre des Députés se réunissent chaque année le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République".

"Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année; la session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Qui convoque les Chambres pour la session ordinaire ? C'est la Constitution elle-même qui convoque. Pratiquement, il faut que les parlementaires soient prévenus; ils reçoivent une lettre de l'administration de chaque Chambre disant : "La Chambre se réunira le second mardi de janvier à 3 heures..." Il n'y a pas de décret, pas d'acte du Président de la République.

Cette date du second mardi de janvier a été fixée, parce qu'il fallait fixer une date quelconque.

Durée de la session ordinaire.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. Ici il faut bien remarquer quelle est la notion juridique de la session. La session est le temps pendant lequel les Chambres peuvent exercer leurs fonctions. Par conséquent, la session est un temps de possibilité juridique, et on peut imaginer, cela est arrivé une fois sous la Restauration, où la Chambre n'a pas été convoquée par le roi, ne s'est pas réunie, parce qu'elle n'avait rien à son ordre du jour. Cependant il y avait la session, c'est-à-dire la possibilité juridique de fonctionner.

Session, temps de possibilité d'action; pas nécessairement d'action.

Remarquons aussi cette particularité : les Chambres, au moment des fêtes de Pâques, se mettent en vacances pour 3 semaines ou un mois; or pendant ce temps la session continue, et les Chambres peuvent à tout moment rentrer sur simple convocation de leur président.

En 1934, au moment du ministère Doumergue, les Chambres, sentant qu'elles n'avaient pas la faveur

Source : BIU Cujas

de l'opinion publique et ne voulant pas gêner M. Doumergue dans l'accomplissement de sa mission, se sont mises en vacances pour deux mois; mais la session continuait; les Chambres pouvaient rentrer. Mais aussi la session se "consumait". Cinq mois après le deuxième mardi de janvier, elle pouvait être close.

Rôle du pouvoir exécutif à l'égard de la session ordinaire. Clôture.

Quel est le rôle du pouvoir exécutif ? D'après l'art. 1 de la loi du 16 juillet 1875 dit-on "Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins et à la fin de ces cinq mois, c'est un décret du Président de la République, qui marque la fin de la session. Si le Président de la République ne clôturait pas la session, celle-ci pourrait continuer indéfiniment. Toutefois, le chef de l'Etat ne peut pas clore avant l'expiration des cinq mois; après ces cinq mois, il clôt comme il lui plaît.

Et lorsqu'un membre de l'une ou l'autre Chambre demande au gouvernement à quel moment il a l'intention de clore la session ordinaire, un gouvernement, qui a le sens de sa responsabilité et de sa dignité, peut répondre : "Je renverrai les Chambres le jour où je le jugerai bon".

Le 1er juillet 1901, un député socialiste, réputé comme avocat et comme écrivain de l'histoire contemporaine, Alexandre Zévaès, demande à interpeller Waldeck-Rousseau. Pour comprendre toute la saveur de la scène, il faut s'imaginer ce qu'était Waldeck-Rousseau : sa froideur, son impassibilité totale devant les manifestations de l'Assemblée. Sa physionomie était d'ailleurs aggravée par ce fait, qui fut surtout connu après sa mort, qu'il portait un oeil de verre. Zévaès demanda donc à interpeler Waldeck-Rousseau; alors Waldeck-Rousseau sort un papier de la poche de sa redingote et lit le décret de clôture. Naturellement Zévaès ne put rien dire.

Le 31 décembre 1920, interpellation de M. Ignace. M. Leygues sort le décret de clôture, que les présidents du conseil ont toujours sur eux, à partir du 1er juillet et lit ce décret. On a dit : "Quand le ministère est malade, il tient à ne pas garder la Chambre".

Le 12 juillet 1930, M. Léon Blum interpelle M. André Tardieu. M. Léon Blum prétend "que la clôture est détournée de son sens constitutionnel, quand il n'a pour but que de soustraire le gouvernement aux difficultés de l'heure".

Mais M. Tardieu répondit qu'il prononcera la clôture quand il le jugera bon. En effet, quelques jours après il clôt la session ordinaire.

En fait, la session ordinaire est le plus sou-

Source : BIU Cujas

vent close dans les premiers jours de juillet :

Ministère Waldeck-Rousseau : 4 juillet 1899; 10 juillet 1900; 6 juillet 1901.

Ministère Combes : 12 juillet 1902; 4 juillet 1903; 13 juillet 1904 etc...

Les ajournements possibles.

De plus, au cours de cette session ordinaire, le Président de la République peut ajourner la Chambre, c'est-à-dire suspendre la session. On permet au pouvoir exécutif de suspendre l'activité des députés et des sénateurs et de les renvoyer dans leurs foyers; il peut arriver que la Chambre paraisse brouillonne, qu'elle crée une agitation dans le pays, qu'elle menace injustement le gouvernement, qu'elle prenne des tendances, qu'elle manifeste des opinions contraires à celles du gouvernement ou à l'intérêt supérieur du pays. Alors le Président de la République ajourne la Chambre.

Ce système de l'ajournement n'a été mis en jeu qu'une fois par Mac-Mahon, au moment des évènements du 16 mai 1877. Il estimait que le ministère Jules Simon s'engageait dans une voie, qu'on appelait la voie radicale; il révoque le ministère Jules Simon et renvoie la Chambre pour un mois.

Au lendemain des évènements du 6 février 1934, il n'y a pas eu besoin de l'ajournement, puisque les Chambres se sont mises elles-mêmes en vacances, c'était une solution pacifique.

Ajournement.

1° - Ce droit d'ajournement n'est pas une prorogation; la session n'est pas suspendue indéfiniment mais jusqu'à un jour déterminé.

2° - Le maximum de l'ajournement est d'un mois.

3° - Au cours de la même session ordinaire, les Chambres ne peuvent être ajournées que deux fois pour un mois chaque fois.

4° - En dépit de cet ajournement pour un ou deux mois, la session ordinaire doit durer cinq mois utiles, c'est-à-dire que s'il y a eu un ajournement d'un mois, la session ne pourra être close que six mois après le second mardi de janvier et s'il y a eu deux ajournements, la session ne pourra être close que sept mois après le second mardi de janvier.

On voit la supériorité pratique de la solution prise au mois de février 1934, les Chambres se mettent elles-mêmes en vacances et la session ordinaire continue, la session peut donc être close cinq mois après le second mardi de janvier.

Si M. Doumergue s'était laissé aller à la solution de force, il avait le Parlement sur les bras jusqu'à l'automne 1934; au contraire, par la persuasion il a obtenu d'être débarrassé du Parlement au

Source : BIU Cujas

commencement de juillet.

Mac-Mahon a eu tort, au lendemain du 16 mai 1877, d'agir comme il l'a fait, mais le véritable responsable c'est M. de Fourtou alors ministre de l'Intérieur, qui avait imaginé d'ajourner la Chambre pendant un mois, puis de prononcer la dissolution, ce qui lui permettait, croyait-il, de préparer de bonnes élections. Mais bien que Fourtou ait fait révoquer quantité de préfets, de sous-préfets, de substituts, de procureurs de la République, de maires, etc... il ne s'était pas aperçu que si le gouvernement mettait à profit ce mois de suspension, Gambetta et son parti allaient aussi profiter de ce mois pour s'organiser et c'est ce que Gambetta a fait, puisqu'il a gagné.

Session extraordinaire.

La préoccupation de l'Assemblée nationale de 1875, en disant que la session ordinaire durerait cinq mois, était que la Chambre ne siégerait pas plus de cinq mois chaque année, et que le reste du temps le gouvernement gouvernerait en toute liberté, sans être gêné à tout moment par le contrôle parlementaire. On ajoute quelquefois dans la presse bourgeoise que si on était resté dans le sentiment de la Constitution de 1875 on aurait eu à la Chambre des Députés, qui auraient pu avoir des occupations ailleurs, si la Chambre n'avait siégé que cinq mois. Mais c'est assez difficile à croire; on n'imagine pas, en effet, un médecin de chef-lieu de canton, qui lâcherait la clientèle pendant six mois chaque année et qui la retrouverait en revenant. De même un professeur de lycée de province lâchant sa classe tous les ans pendant six mois. Ce n'est pas possible, et il faut, avant de donner une opinion, se rendre compte des possibilités. Avant d'émettre certaines affirmations, il faut se rendre compte si c'est ou non possible.

La session extraordinaire dans le sentiment de l'Assemblée nationale était, en effet, extraordinaire, mais ces sessions extraordinaires sont devenues maintenant régulières et périodiques.

1°) session extraordinaire de plein droit.

Il y a en effet des sessions extraordinaires :

1°) De plein droit. L'art. 3, § 3 de la loi du 16 juillet 1875 fixe des sessions extraordinaires au sujet de l'élection du Président de la République dans deux hypothèses : a) Si le Président de la République meurt ou démissionne, la Constitution déclare que les Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Il faut entendre le mot "immédiatement" d'une façon raisonnable; cela veut dire pratiquement que les Chambres se réunissent dans les trois jours.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions Ecrites
Reproduction Interdite
Source : BIU Cujas
U

M. Tardieu a une fois déclaré : "Je convoquerai l'Assemblée nationale pour l'élection du Président de la République". Il avait tort, le gouvernement n'a pas à convoquer l'Assemblée nationale, elle se réunit de plein droit.

Cependant il faut bien que les parlementaires soient prévenus de l'heure et de la date. L'Assemblée nationale, réunion des deux Chambres, fonctionne sous la présidence du président du Sénat et c'est lui qui, avec le chef du gouvernement, avertit ses collègues de la date et de l'heure de la réunion à Versailles.

b) Expiration normale des pouvoirs du Président de la République. Le président de la République élu pour 7 ans, arrive à la fin du septennat, il doit convoquer l'Assemblée nationale un mois avant l'expiration de ses propres pouvoirs pour faire élire son successeur. On voit la situation curieuse qui se produit; à partir du moment où le président est élu, pendant un mois, il y a un président à l'Elysée et un personnage qui a la qualité de Président de la République et qui ne peut pas exercer encore l'autorité de sa fonction.

Lorsque M. Deschanel, étant président de la Chambre, fut élu Président de la République, M. Eugène Pierre, qui fit une très longue carrière parlementaire et fut très longtemps secrétaire de la Chambre, voulait que M. Deschanel quittât immédiatement le Palais-Bourbon. Il prétendait que la séparation des pouvoirs interdisait à l'Exécutif d'habiter chez le Législatif. Mais Deschanel refusa, n'ayant aucun domicile où il put aller pendant ce mois, où il devait attendre pour entrer à l'Elysée.

Le Président de la République, dont les fonctions se terminent, a toujours convoqué l'Assemblée nationale pour l'élection de son successeur. Mais la Constitution prudente a prévu le cas où il ne la convoquerait pas. Dans ce cas, 15 jours avant l'expiration du septennat, les deux Chambres se réunissent de plein droit pour l'élection du successeur.

c) Proclamation de l'état de siège.

(Art. 7 de la loi du 3 avril 1879). Il est proclamé en cas de troubles civils graves ou de guerre extérieure. Cet état de siège a surtout pour conséquence de supprimer quantités de libertés : liberté individuelle, liberté de la presse, liberté de détention des armes, etc... En cas de proclamation de l'état de siège les Chambres restent en permanence. Au moment de la guerre de 1914, les Chambres ne se sont réunies que de longs mois après.

Source : BIU Cujas

Sessions extraordinaires convoquées par le chef de l'Etat.

2ème catégorie de sessions extraordinaires : Le chef de l'Etat obligé de convoquer la session extraordinaire.

1° - Si la majorité des membres de l'une et l'autre Chambre le demande. C'est tout ce qu'il y a dans la Constitution. Les députés sont dans leur circonscription, les sénateurs également, on imagine une liste de signatures qui circule. Le président serait alors obligé de convoquer les Chambres, mais le fait ne s'est jamais produit.

Traditionnellement, lorsqu'au mois de juillet le président du Conseil monte à la tribune et lit le décret de clôture, il y a des protestations véhémentes sur un grand nombre de bancs, on crie, on proteste, on chante la Marseillaise ou l'Internationale; on est indigné de ne plus pouvoir travailler; mais en réalité, tout le monde est satisfait de partir en vacances et lorsque les députés sont chez eux, ils ne tiennent pas à revenir.

2° - Le Président de la République convoque librement les Chambres, c'est-à-dire quand il lui plaît, c'est une solution pratique, puisque la session extraordinaire est devenue une session ordinaire et chaque année nous avons une session, qui est appelée aussi "session budgétaire".

Dans l'idée de la Constitution, la session ordinaire devait suffire; pratiquement, les Chambres n'ont jamais accompli toutes leurs fonctions essentielles au cours de cette session ordinaire, bien plus, le gouvernement ne lui aide pas.

Le dépôt du budget en blanc.

Quel est, en effet, l'essentiel des fonctions des Chambres ? On pourrait imaginer un candidat qui pendant 4 ans déciderait de ne rien faire pour ne pas ajouter de lois nouvelles à celles déjà trop nombreuses qui existent. Cicéron ou Sénèque ou un autre ancien avait dit :"Plus il y a de lois, plus la République est mauvaise"."Plurimae leges, pessima respublica". Evidemment, ce serait un beau programme; mais il y a quelque chose qu'il faut faire chaque année, c'est le budget. Or, au cours de la session ordinaire, le budget n'est jamais voté; bien plus, au cours de la session ordinaire le budget n'est jamais déposé par le gouvernement. Lorsqu'on arrive au mois de juin, il y a un rite, que l'on trouve par ailleurs un peu ridicule, qui ne correspond à aucune réalité, comme quantités d'autres rites. Par exemple on tire au sort les membres d'une délégation, d'une commission ou d'un bureau. On apporte alors sur le bureau de la Chambre une énorme caisse, où sont tous les noms des députés, et l'Officiel dit que tels et tels

Source : BIU Cujas

députés ont été tirés au sort; en réalité, il n'en est rien. De même, lorsqu'il s'agit de la lecture du procès-verbal de la précédente séance, le président remet un exemplaire du Journal Officiel au secrétaire pour la lecture du procès-verbal, mais ce n'est qu'une formalité, le procès-verbal n'est pas lu, parce que d'ailleurs c'est un document trop important, dont la lecture demanderait souvent plusieurs heures; le président dit alors : "Il n'y a pas d'observations".

En Belgique, on a supprimé la lecture du procès-verbal, mais en France, nous en conservons tout au moins le principe et voici pourquoi : c'est que le secrétaire, qui est censé avoir lu le procès-verbal, figure au Journal Officiel et cela fait plaisir à ses électeurs.

Donc, au mois de juin, le ministre des Finances monte à la tribune et dit : "J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le projet de budget pour le prochain exercice". Il remet alors au président une feuille de papier blanc et le président répond : "Acte est donné à M. le ministre des Finances du dépôt du budget". C'est ce qu'on appelle le dépôt du budget en blanc.

Ce rite permet, à mesure que les parties du budget seront prêtes, de les donner à la commission des finances, qui les examinera. Mais le budget n'est jamais déposé au cours de la session ordinaire pour être voté dans cette même session. Par conséquent, il faut que le Président de la République convoque en session extraordinaire pour le vote du budget. C'est ce qui se fait périodiquement, vers la fin d'octobre ou le commencement de novembre.

Clôture de la session extraordinaire.

La session extraordinaire est close par le chef de l'Etat, qui la clôt, quand il lui plaît. Par exemple, on pourrait convoquer les Chambres et les renvoyer au bout de 3 jours. En fait, la session extraordinaire se termine à la fin de décembre, parce qu'à ce moment la Chambre des Députés et le Sénat ont, en général, voté le budget.

En résumé, nous sommes à un système de quasi-permanence des Chambres, et les choses ne se passeraient pas autrement, si elles fixaient elles-mêmes la durée de leurs sessions. En effet, entre la session ordinaire et la convocation de la session extraordinaire, il n'y a que le temps des vacances d'été.

Dans la doctrine monarchique allemande, la Chambre n'existait que lorsque le roi la convoquait; d'ailleurs les Allemands n'avaient fait que copier la doctrine royaliste française sous la Restauration, en donnant un aspect professoral, doctrinal à ce qui

Source : BIU Cujas

était une théorie politique.

Principe de la simultanéité des sessions des assemblées.

Les deux Chambres ne peuvent être en session qu'ensemble; une Chambre ne peut fonctionner si l'autre ne fonctionne pas. La session de chaque Chambre commence et finit en même temps que celle de l'autre. C'est là une règle importante de notre droit constitutionnel; on la considère comme un des fondements de la liberté politique et voici pourquoi : on craint qu'un gouvernement d'autorité essaie de se débarrasser par un moyen quelconque, et notamment par la dissolution, de la Chambre populaire, qu'on appelle la Chambre basse.

Par conséquent, le principe de la simultanéité des sessions se ramène à ceci que la Chambre haute ne peut pas être en session, quand l'autre ne l'est pas.

Exceptions.

Il y a quelques exceptions à cette règle :

1°) Le Sénat peut siéger sans la Chambre, mais seulement en qualité de cour de Justice.

2°) Une hypothèse assez compliquée : Si la Chambre des Députés étant dissoute, la présidence de la République devient vacante, on se trouve alors dans une situation extrêmement troublante : le Sénat s'assemble de plein droit. C'est tout ce que dit la Constitution; elle ne dit pas ce que doit faire le Sénat. Il est sans doute sous-entendu "qu'il veillera au salut de la République et de l'Etat".

Comment on entend le principe, de la simultanéité des sessions.

Cette règle de la simultanéité des sessions a été pendant un certain temps entendue d'une manière mathématique, c'est-à-dire de minute à minute. Par exemple, lorsque M. Fallières était président du Sénat, un orateur était un jour à la tribune, le président du Sénat l'interrompit en disant : "Je viens d'être informé que la Chambre des Députés vient d'entendre le décret de clôture, je lève la séance", et l'orateur ne put continuer.

Aujourd'hui, on entend cette simultanéité d'une manière moins rigoureuse; on pense qu'il suffit que la session soit close le même jour, de sorte que si le Sénat n'a pas voté le budget entièrement, il peut siéger jusqu'au soir; le gouvernement ne lit le décret de clôture au Sénat que lorsque l'ordre du jour urgent est épuisé.

L'ouverture de la session est sans solennité.

Il y a également une petite règle. Dans la démocratie, la session s'ouvre sans aucune solennité; jusqu'en 1884, il y avait une solennité particulière à propos de la session ordinaire : des prières publiques étaient dites à Notre-Dame et dans les temples des autres confessions pour appeler la bénédiction de Dieu sur les travaux du Parlement.

Source : BIU Cujas

En 1884, manifestation de la tendance de laïcité, et dès cette époque les prières publiques sont supprimées.

Sous la monarchie, la session s'ouvrait par une séance royale, en ce sens que le roi se transportait au Parlement. Il y a des pays, où le Parlement se transporte au palais royal; mais en France et en Angleterre, le roi va au Parlement et là il prononce le discours du Trône.

En Angleterre, c'est une solennité très curieuse le roi s'en va dans son carrosse et il prononce un discours, qui lui est remis par le Premier Ministre, car il y a une application du régime parlementaire, qui veut que le Premier ministre soit responsable des paroles prononcées par le roi; et en réalité le discours est écrit par le Premier ministre.

Au Canada, il y a un vice-roi, c'est-à-dire un représentant du roi d'Angleterre. On est très embarrassé pour lui donner une apparence d'occupation, on ne sait que lui faire faire; alors on lui fait ouvrir la session, et de même qu'à Londres, le Premier ministre sort un discours de la poche de sa redingote et le vice-roi lit ce discours.

Louis XVIII, Charles X, Louis-Philippe se transportaient ainsi au Palais-Bourbon pour lire le discours du Trône.

Sous la Restauration, il y avait toute une solennité, qui tendait à rappeler l'ancien régime. Le roi montait sur son trône et mettait son chapeau. (Le trône est actuellement au musée des Arts décoratifs, c'est le trône qui a servi à Napoléon Ier, il portait des abeilles au dossier; quand Louis XVIII revint, on gratta les abeilles pour y mettre des fleurs de lys, et lorsque Louis-Philippe monta sur le trône, on retira les fleurs de lys).

Du temps de Louis XVIII, lorsque le roi s'asseyait, il s'adressait aux pairs en leur disant : "Messieurs les pairs asseyez-vous", et le Chancelier se levait et disait : "Messieurs les députés, le roi vous permet de vous asseoir".

Chaque Chambre se constitue.

Chaque Chambre se constitue.

Cette expression signifie que chaque Chambre s'organise elle-même en vue de permettre l'exercice de ses fonctions.

Nomination du bureau.

1°) Chaque Chambre nomme son bureau.

Il y a à la Chambre le bureau et les bureaux, qui n'ont rien de commun. Le bureau, c'est l'unité collective, chargée de présider à l'ensemble de l'activité de la Chambre; les bureaux ce sont des forma-

Source : BIU Cujas

tions, qui sont déterminées chaque mois par le sort et qui servent dans certaines circonstances à nommer les commissions.

Le bureau est une autorité collective chargée de diriger les travaux de la Chambre et d'assurer son organisation matérielle.

D'abord ce principe de la nomination du bureau est fixé par la Constitution du 16 juillet 1875 art. 11 :

"Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session et pour toute session extraordinaire, qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante". Ce principe est donc aujourd'hui un principe constitutionnel.

C'est tout ce que contient la Constitution; par conséquent tout ce qui concerne la composition du bureau : président, vice-présidents, questeurs, etc.. leur rémunération, leur nombre, leurs attributions, tout cela dépend du règlement de chaque Chambre. Il n'y a dans la Constitution que le principe de la nomination par la Chambre.

Ce principe est un principe démocratique. Nous avons eu d'autres systèmes, notamment le principe de la nomination du président, tout au moins par le chef de l'Etat. Ce principe a duré pendant tout le Second Empire; c'était l'Empereur, qui nommait le président du Corps législatif, et on justifiait cette intervention du chef de l'Etat dans le fonctionnement de la Chambre.

Fonction du président de l'assemblée.

Quelle est la fonction du président du Corps législatif ? C'est d'assurer l'impartialité des débats. Or, si l'on fait élire le président par la Chambre, il sera incontestablement le représentant d'un parti, il aura une tendance à favoriser ce parti. Par conséquent, pour qu'il y ait impartialité, disaient les commentateurs de la Constitution du Second Empire, il faut que le président de la Chambre soit nommé par le chef de l'Etat.

Cette fonction de président du Corps législatif a été illustrée sous le Second Empire par Morny, qui était le demi-frère de Napoléon III, en ce sens qu'il était le fils d'Hortense de Beauharnais, fille de Joséphine, première femme de Napoléon III et du général Flao.

M. de Morny avait été déclaré à Montpellier sous le nom de Demorny, mais lorsque Napoléon III devint empereur, il lui donna le nom de de Morny (lire à ce sujet le livre de M. Boulanger "Un prince français").

M. de Morny eut une grande influence sur l'évo-

Source : BIU Cujas

lution du Second Empire dans le sens libéral et parlementaire (lire également à ce sujet les Mémoires de Ludovic Halévy l'auteur des Petites Cardinal etc. Mémoires publiés par son fils Daniel Halévy, dans la Revue des Deux Mondes).

Sous la Restauration, le président de la Chambre était nommé par le roi sur la présentation de 5 membres; ces 5 membres étaient présentés par la Chambre des Députés. La nomination directe du président par la Chambre date, dans le régime parlementaire, de la Monarchie de Juillet.

Le texte de la Constitution de 1875 contient une disposition qui, en pratique, n'est pas appliquée : Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session; pratiquement le bureau de chaque Chambre est élu chaque année pour toute l'année. On voit l'importance : si le bureau était élu pour la durée de la session, vers le mois de juin ou de juillet, le président de la Chambre devrait déménager, il cesserait de toucher l'indemnité de président, d'assister aux solennités publiques à côté du chef de l'Etat. Le bureau est donc nommé pour toute une année.

Le bureau est nommé au scrutin secret, c'est-à-dire que l'on met dans l'urne un bulletin portant le nom du candidat pour lequel on vote, et c'est tout. Il y a eu une exception, le 19 décembre 1924. Voici ce qui s'était produit : aux élections de 1924 avait triomphé une formation politique, que l'on appelait "le cartel" composée de l'union des radicaux, des radicaux socialistes et des socialistes.

Cette formation politique prétendait (comme après tout c'était peut-être son droit), imposer sa volonté et ses hommes au pays; on avait traduit ceci en cette phrase : "à nous toutes les places et tout de suite".

Cette formation voulait :

1°) La présidence de la République,

2°) Le gouvernement,

3°) La présidence des assemblées.

Pour la présidence de la République, le cartel avait réservé M. Painlevé. Les représentants du cartel se réunirent au Sénat dans la Chapelle de Brosse et là ils décidèrent que M. Painlevé serait président de la République. Seulement les gens, qui n'étaient pas de la majorité, savaient qu'il y a des gens qui ne sont dans la majorité que contre leur propre gré et qu'ils sont tout prêts à abandonner la majorité, s'ils le peuvent. Ces gens imaginèrent d'opposer à M. Painlevé le président du Sénat M. Doumergue. On

Source : BIU Cujas

a demandé à M. Doumergue s'il acceptait, et il accepta.

En effet, M. Doumergue fut élu. Mais il s'agissait d'offrir une compensation à M. Painelvé, et il fut entendu que M. Painlevé serait président de la Chambre. Mais avec le scrutin secret, il n'aurait probablement pas été élu. Alors, dans une résolution du 19 décembre 1924, la Chambre décida que chaque bulletin devrait être signé du député, qui avait déposé le bulletin, et que tout bulletin qui ne porterait pas la signature du député serait nul. Dans ces conditions, M. Painlevé a été élu président de la Chambre.

Le 20 juillet 1926, on est revenu au secret du vote, parce que de 1924 à 1926 le cartel s'était dissocié et que nous arrivons à un ministère Poincaré.

Il faut d'ailleurs avoir pour M. Painlevé les sentiments que l'on doit avoir. C'était un savant, un admirable écrivain, son discours sur Pascal au Puy de Dôme est une page magnifique; par contre, il était fort distrait et fut un président insuffisant.

Pour être président de la Chambre, il faut connaître l'hémicycle, avoir toujours l'esprit présent pour comprendre les indications données par l'huissier, qui se trouve derrière.

M. Brisson fut un excellent président, mais le meilleur président fut certainement M. Herriot qui avait la bonne grâce, la présence d'esprit et la possibilité d'exprimer les sentiments de la Chambre. Il aurait été un président inamovible et n'aurait quitté le Palais Bourbon que pour l'Elysée, s'il n'avait préféré la carrière de parti.

Donc, le président est élu au scrutin public à la tribune (les députés défilent et montent à la tribune poser leur bulletin), alors que tous les autres membres du bureau sont nommés dans des salles voisines.

Le président de la Chambre des Communes est élu, mais par une concession spéciale du roi; chaque fois qu'il s'agit d'élire un président, le Premier ministre lit un message, par lequel le roi autorise la Chambre des Communes à choisir son président, parce que, théoriquement, c'est le roi qui nomme ce président; en fait, il l'a nommé pendant des siècles. Ce président est chargé de surveiller la Chambre des Communes et, bien qu'à l'heure actuelle il soit élu par la Chambre, il est encore considéré comme elle comme le représentant du roi, si bien que lorsque la Chambre des Communes veut examiner le budget, elle ne le fait pas en présence du président-speaker. Il

Source : BIU Cujas

y a à ce moment le sherman qui remplace le speaker.

Le président du Sénat américain est le vice-président des Etats-Unis. En même temps qu'on élit le président des Etats-Unis, on élit un vice-président; mais ce dernier n'a d'autre mission que d'attendre que le président des Etats-Unis meure, et dans ce cas, le vice-président lui succède pour achever les 4 ans qui avaient été donnés au président. Mais comme il faut tout de même l'employer pendant ces 4 ans, on lui fait présider le Sénat; mais c'est un président du Sénat, qui n'est pas sénateur.

Cette règle existe d'ailleurs en Angleterre. La Chambre des Lords est présidée par le lord Chancelier, qui, nous l'avons vu, a une situation beaucoup plus importante que le Premier ministre, de par ses attributions et du fait également qu'il touche deux fois le traitement du Premier ministre.

Impartialité. Dans notre théorie traditionnelle, le président de la Chambre est contraint à l'impartialité. Cette impartialité n'est pas une règle, qui s'impose au président de la Chambre des représentants aux Etats-Unis; le président de la Chambre des représentants des Etats-Unis donne la parole à peu près à qui il lui plaît, en ce sens que si un député demande la parole, le président l'entend ou ne l'entend pas; et même il lit les communications écrites qui lui plaisent.

En France, une fois élu, le président est impartial, il s'abstient toujours systématiquement dans les votes. Il ne participe pas aux débats. Il reçoit une indemnité spéciale, qui est aujourd'hui de 316.000 frs. plus son indemnité de député; il est logé à la présidence de la Chambre.

En Angleterre, le président de la Chambre des Communes reçoit une indemnité de 5.000 livres (environ 500.000 frs); d'autre part, quand on a été une fois speaker de la Chambre des Communes, on reçoit pendant toute sa vie une indemnité de 4.000 livres (environ 400.000 frs). On voit donc la différence entre les Anglais et les Français.

Nous avons vu ces jours derniers que le général Weygand a été obligé de vendre ses chevaux de selle, parce que sa retraite de général ne lui permet plus de les entretenir. En Angleterre, au lieu de cordons, on donne de l'argent, et lorsqu'un général revient vainqueur, on lui remet un important capital.

Le rôle du président. Quel est le rôle du président ? Ce devrait être la direction du travail législatif. Le président devrait faire avancer les affaires, qui sont intéressantes, retarder au contraire celles qui encombrent

Source : BIU Cujas

inutilement l'ordre du jour. En réalité, et de plus en plus le président de la Chambre est seulement un président de séance, il maintient l'ordre matériel de la séance, donne la parole ou la retire. D'ailleurs, dans ce rôle même, le président de la Chambre est lié par le règlement. A l'heure actuelle, un député peut rester à la tribune le temps qu'il lui plaît; on avait voté un statut de la séance publique, réglementant les discours : les orateurs qualifiés, c'est-à-dire désignés par leur groupe auraient pu parler au maximum pendant 1 heure, les orateurs non qualifiés seulement pendant 1/4 d'heure.

D'ailleurs, les hommes qualifiés ne font pas de discours extrêmement longs. Les interventions de Mirabeau n'étaient que de 15 à 20 minutes.

Ce statut a été supprimé au milieu de l'inattention générale, de sorte que maintenant un député peut parler autant qu'il lui plaît; mais de nouveau la Chambre cherche à limiter le temps des discours.

En Angleterre, au contraire, le speaker a un pouvoir beaucoup plus considérable; il dit à un député de sa place, puisqu'il n'y a pas de tribune : "Vous fatiguez la Chambre par vos fastidieuses répétitions. Je vous retire la parole". En France, le président de la Chambre est loin d'avoir l'autorité qu'a le speaker de la Chambre des Communes.

Les vice-présidents.

Il y a six vice-présidents; autrefois, quatre seulement. Mais la démocratie veut l'inflation des honneurs. Ces six vice-présidents ne touchent aucune indemnité. Mais on a parlé d'une indemnité de blanchissage et de voiture, parce que le vice-président doit venir présider la Chambre en l'absence du président, et qu'il doit se mettre en habit, il n'y a en effet que le président de la Chambre, qui se mette en habit à 9 heures 1/2 du matin.

Les secrétaires.

Il y a aussi douze secrétaires. Ces secrétaires ne touchent non plus aucune indemnité, et il n'est pas question de leur en accorder une, mais ils ont de menus privilèges : invitations aux dîners officiels de l'Elysée, cartes pour chaque séance de la Chambre, faisans des chasses présidentielles.

En principe, les séances sont publiques, mais la tribune où le "public" est admis sans carte ne contient qu'une douzaine de places. C'est ce qui fait que bien souvent les jours de grande séance, on voit des gens assez mal habillés à la porte de la Chambre des Députés et vendant leur place à des Anglais ou à des gens qui désirent assister à la séance. Pour le reste, les députés sont distribués en série et successivement chaque député reçoit deux

Source : BIU Cujas

cartes pour donner à ses électeurs. Au contraire, le secrétaires reçoivent deux cartes pour chaque séance.

Théoriquement, la fonction de secrétaire est importante; pratiquement, elle est nulle. Théoriquement, ce sont les secrétaires, qui certifient la réalité des procès-verbaux. Si un vote de la Chambre n'est pas authentifié par un secrétaire, il n'y a pas eu de vote. D'autre part, ce sont les secrétaires, qui constatent les votes; c'est assez important, pour ce qu'on appelle le vote à main levée, ou le vote levé-assis; et il est difficile dans une assemblée de compter en quelques secondes quels sont les assis et les levés. Ce sont les secrétaires, qui décident de ce nombre.

En ce qui concerne les procès-verbaux, les secrétaires ne les voient pas; on apporte au secrétaire en séance de magnifiques cahiers sur papier blanc, on leur dit : vous allez signer, ils signent, et ce sont des fonctionnaires qui lisent les procès-verbaux. D'autre part, nous avons vu que les secrétaires sont censés lire le procès-verbal; en réalité ils ne font que le simulacre de la lecture. Mais cela permet les rectifications au procès-verbal.

Les questeurs.

Le bureau comprend en outre trois questeurs, qui sont appelés sous la Révolution "inspecteurs de la salle" et sous le Premier Empire, "les prêteurs".

La fonction de questeur est une fonction, qui a des avantages; le questeur reçoit une indemnité de 27.000 frs. en plus de son indemnité de député, il est magnifiquement logé. Ceux du Sénat sont logés sur les jardins du Luxembourg. D'autre part, comme le château de Versailles est aménagé pour recevoir les Chambres, les questeurs ont leur appartement dans le château, de sorte que lorsque vient l'été, ils peuvent aller s'installer à Versailles. C'est donc une fonction recherchée.

C'est, en réalité, une fonction d'ordre matériel; ce sont eux qui dirigent le personnel subalterne : huissiers, garçons; ils veillent à la propreté du local, au confortable, à l'organisation matérielle : papier à lettres, insignes, buvette, etc... Mais on voit que ce n'est pas une fonction recherchée par les hommes de tout premier plan : Guizot, Waldeck-Rousseau, Viviani, Poincaré n'ont jamais été questeurs; Pierre-Etienne Flandin, Tardieu n'ont jamais été questeurs et ne le seront jamais.

Le bureau, comme autorité, comme corps se réunit comme collectivité, nomme les fonctionnaires de la Chambre, les révoque, les admet à la retraite, leur attribue des logements dans le Palais-Bourbon.

Source : BIU Cujas

L'autonomie réglementaire des assemblées.

2° idée importante : Chaque Chambre fait elle-même son règlement; c'est ce qu'on appelle le principe de l'autonomie réglementaire. C'est un principe démocratique sous le Premier Empire et le Second Empire, les Chambres ne faisaient pas elles-mêmes leur règlement, elles le recevaient par décret. C'était un signe de l'effacement du Parlement dans la démocratie césarienne.

La Constitution de 1875 donne l'autonomie réglementaire, mais pour ainsi dire par prétérition; elle déclare que (art. 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875) "Les séances du Sénat et de la Chambre des Députés sont publiques; néanmoins chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ces membres, fixé par règlement". Par conséquent, l'autonomie réglementaire, c'est-à-dire la faculté pour chaque Chambre de se réglementer est un principe tellement démocratique, tellement attaché au régime parlementaire, que la Constitution de 1875 a jugé inutile de la formuler de façon écrite.

L'importance pratique du règlement.

Il faut voir l'importance pratique du règlement. Dans une constitution aussi brève que la Constitution de 1875 (une trentaine d'articles), on ne peut pas avoir prévu tous les détails du fonctionnement de la machine parlementaire; par conséquent, tous ces détails doivent être ailleurs et ils ne peuvent être que dans le règlement. Le règlement est important dans toutes les constitutions, mais il a une importance spéciale dans les constitutions incomplètes.

Le règlement contient quantité de dispositions essentielles notamment : principes sur la démission des membres des Chambres, procédure générale de la vérification des pouvoirs, procédure de l'élaboration des lois, toute la matière de l'interpellation, le contrôle parlementaire, dont le principe seul est posé dans la Constitution. Tout cela est fixé par le règlement.

Nature juridique du règlement.

Quelle est la nature juridique du règlement ?

1° - C'est une résolution, ou un ensemble de résolutions. La résolution est l'acte d'une Chambre, qui vaut par la seule volonté de cette Chambre.

2° - C'est une règle, parce que tant qu'elle existe la Chambre elle-même ne peut déroger à cette règle.

D'autre part, c'est une règle intérieure, c'est-à-dire que les gens étrangers au Parlement ne peuvent pas l'invoquer; si par exemple une loi a été votée ou un budget ou un acte quelconque accompli par la Chambre en violation du règlement, personne ne pourra

Source : BIU Cujas

invoquer la nullité de la délibération de la Chambre, sous prétexte qu'elle serait contraire au règlement. D'autre part, on ne pourrait pas intenter un procès quelconque sous prétexte de violation du règlement.

Les séances.

Le règlement fixe la tenue des séances.

Les séances sont tenues au cours d'une session.

La session est le temps pendant lequel la Chambre peut fonctionner. La notion de session est une notion juridique alors que la séance est un fait.

Il faut connaître sur la séance :

Publicité des séances.

1°) La publicité. La publicité des séances est fixée par la Constitution (loi du 16 juillet 1875, art. 5) : "Les séances du Sénat et de la Chambre des Députés sont publiques".

Ici nous rencontrons une notion que nous aurions pu étudier en elle-même, à savoir la notion de publicité comme élément du contrôle démocratique. Dans la démocratie, tous les actes publics, tous les actes officiels doivent être accomplis sous le contrôle du public. Par exemple, dans une mairie, un mariage doit être célébré publiquement, toutes portes ouvertes. Les décisions de justice doivent être rendues publiquement, les audiences sont publiques, sauf exception, mais le jugement est public.

C'est ce principe de la publicité démocratique, que le Président Wilson a entendu introduire dans la diplomatie internationale, c'est-à-dire dans la Société des Nations. La Société des Nations est fondée sur le principe de la publicité générale de la diplomatie. C'est une idée que nous retrouverons lorsqu'il s'agira d'étudier les traités, notamment le principe de la publicité des traités et la condamnation des traités secrets. Les séances de conseils municipaux sont publiques, de même les séances de conseils généraux. Mais évidemment cette publicité doit être réglementée.

Il y a une publicité matérielle, qui consiste en ceci : l'on doit entrer librement dans les salles où les assemblées délibèrent. Mais cette publicité matérielle est tout à fait insuffisante, d'abord parce que si l'on a dans les tribunes du Sénat et de la Chambre 250 à 300 places, c'est bien peu de chose par rapport à une nation de 40 millions d'habitants. Par conséquent, la publicité par ce témoignage serait tout à fait insuffisante, mais elle est nécessaire au principe.

D'autre part, nous avons vu que l'admission du public dans les tribunes de la Chambre est réglementée. En fait, les députés reçoivent tout à tour des cartes, qu'ils distribuent comme il leur plaît,

Source : BIU Cujas

mais sous leur responsabilité, car une carte n'est valable que si elle porte le nom du député.

Il y a d'ailleurs plusieurs sortes de tribunes:

La tribune diplomatique,

La tribune des anciens députés, qu'on appelle aussi l'ossuaire;

La tribune du Président de la République,

La tribune des journalistes,

La tribune des directeurs de journaux,

Mais le public libre dispose d'une tribune de 12 places. Par conséquent, si on veut entrer au Palais-Bourbon, il faut attendre, et les 12 premiers entrent librement. Ils sont d'ailleurs surveillés par les huissiers, afin qu'il ne se produise pas de désordre.

La reproduction des débats législatifs.

Mais la publicité réelle est faite par la reproduction des débats législatifs, qui est faite sous 4 formes :

1°) Les bleus. Ce sont de petits papiers, que l'on affiche dans les couloirs et que l'on transmet au Président de la République tous les 1/4 d'heure.

2°) Les comptes rendus sommaires, qui sont également communiqués au Président de la République et aux ministres.

3°) Les comptes rendus analytiques, communiqués à la presse, aux membres du Parlement et aux autorités de l'Etat.

4°) Les comptes rendus in extenso, publiés au Journal Officiel, qui sont la reproduction pratiquement de tout ce qui a été dit dans les débats parlementaires.

Les comptes rendus analytiques sont un reste de la réglementation du Second Empire. Sous le Second Empire, on ne pouvait pas rendre compte librement des séances du Corps législatif; le journal, qui voulait rendre compte des séances, devait ou bien reproduire le compte rendu in-extenso, ce qui n'était pas possible, étant donné sa longueur; ou bien reprosuire en entier le compte rendu analytique, qui était établi sous la direction de la présidence de la Chambre. Si on ne publiait pas l'intégralité du compte rendu, on ne pouvait pas parler de la séance. Aujourd'hui, liberté de parler des débats. Il en résulte que chaque journal rend compte de ces débats d'après ses idées, ses opinions et aussi ses passions. Si c'est un orateur de gauche, qui a parlé, les journaux de gauche disent que ce fut un triomphe et que l'orateur est descendu de la tribune au milieu d'une ovation générale; si c'est au contraire un journal de droite, qui rend compte de cette intervention d'un orateur

Source : BIU Cujas

de gauche, il dit que la salle s'est complètement vidée et que l'orateur est descendu de la tribune sans un applaudissement.

Mais ce qu'il y a de plus grave pour les hommes publics, c'est le silence. Quand on est dans la politique il faut avoir une réputation, bonne ou mauvaise; de sorte que lorsqu'un député s'est mal conduit à l'égard de la presse, par exemple s'il a déclaré au président que les journalistes faisaient trop de bruit dans leur tribune, les journaux décident que mais ce député ne sera nommé dans la presse. Et certains députés font des démarches pour obtenir d'être nommés dans les journaux, même pour être critiqués ou blâmés.

En Angleterre, les séances de la Chambre des Communes sont censées secrètes. La Chambre des Communes est une salle rectangulaire, où se trouve en face de la porte d'entrée, sur un petit côté, une énorme table, posée sur le parquet, et derrière cette table s'assied le speaker, revêtu de la perruque et de la robe. Lorsqu'une séance publique a lieu, on met sur la table la masse, c'est-à-dire une sorte de massue d'argent, d'or ou de vermeil. Cela prouve que la Chambre est en train de délibérer comme Chambre des Communes.

Au contraire, lorsque la Chambre se constitue en comité de la Chambre entière, on prend la masse et on la met sous la table; ce n'est plus le speaker qui préside, c'est le ermann.

Le long des murs sont des ouvertures avec des grilles, que l'on peut d'ailleurs lever à volonté et là se met le public. Lorsque la Chambre des Communes se réunit en comité de la Chambre entière pour entendre le discours du budget, il y a dans ces tribunes du public le corps diplomatique, les représentants de la finance, du commerce etc... mais personne n'est censé les voir. Toutefois si un député dit : "Je signale qu'il y a dans l'enceinte des personnes étrangères à la Chambre des Communes", le speaker doit faire évacuer les tribunes. C'est un restant des vieilles traditions anglaises.

Les comités secrets.

Nous savons que la Chambre peut, sur la demande de 50 de ses membres, dont la présence est constaté par appel nominal, se constituer en comité secret. Au cours de la guerre, il y a eu plusieurs comités secrets, dont les procès-verbaux d'ailleurs ont été publiés.

C'est donc la publicité la règle essentielle.

La fixation des sénaces.

Quant à la date, elle est fixée par la Chambre elle-même; c'est la Chambre, qui détermine les jours

Source : BIU Cujas

heure où elle se réunira. Le président a, dans cet ordre d'idées, un rôle considérable. Le nombre des séances est également fixé par la Chambre, toutefois, il y a un article du règlement qui dit : "L'après-midi du mercredi est réservé au travail des commissions". Par conséquent pas de séance publique le mercredi, à moins que la Chambre ne soit pressée. On remarquera d'ailleurs qu'il n'y a jamais de séances, ni le samedi, ni le dimanche, ni le lundi, parce que les députés s'en vont dans leur circonscription; il reste donc pratiquement trois jours de séance par semaine : mardi, jeudi, vendredi, ce dernier jour étant réservé aux interpellations.

Il arrive des moments où les séances se multiplient et où dans la même journée il y a trois séances : une le matin à 9 heures, une à 3 heures et une le soir, qui dure quelquefois toute la nuit. Mais c'est un très mauvais système, car aux séances de nuit, il y a peu de députés et la plupart dorment sur les banquettes.

Le tour de parole.

Les députés et sénateurs ont la parole à leur tour d'inscription, c'est-à-dire qu'ils demandent la parole; on les inscrit, et lorsque leur tour vient, ils peuvent parler; si leur tour ne vient pas, ils ne parlent pas. Pour pouvoir parler à la Chambre, il faut une certaine expérience du Parlement, parce que lorsqu'un débat est annoncé, les députés se précipitent dans les services de la présidence de la Chambre et se font inscrire; le député, qui a une certaine naïveté, une certaine inexpérience, lorsqu'il veut se faire inscrire, voit 40 députés avant lui.

C'est la raison pour laquelle certains électeurs s'étonnent de ne pas voir leur député monter à la tribune, c'est simplement parce qu'il n'était pas inscrit à temps.

Le règlement de la Chambre ne s'applique pas aux ministres.

"Les ministres (art. 6 de la loi du 16 juillet 1875) ont leur entrée dans les Deux Chambres et doivent être entendus, quand ils le demandent". Ceci signifie que les ministres ne sont pas astreints au tour de parole. Naturellement, cela ne signifie pas pratiquement qu'ils peuvent interrompre un orateur pour parler s'ils le désirent.

Cette règle constitutionnelle est appliquée par le règlement aux rapporteurs et présidents de commission.

On s'est demandé si, lorsqu'un scrutin était ouvert, un ministre pouvait encore parler. Un ministre a obtenu de parler pendant le scrutin pour ajouter quelque chose aux arguments qu'il avait fait valoir.

Source : BIU Cujas

Une autre question s'est posée : le règlement, par la résolution du 25 juin 1926, a limité le temps de parole; on a dit : Les rapporteurs et présidents de commissions, ainsi que les députés délégués par leur groupe pourront parler pendant 1 heure maximum, et on s'est demandé si on pouvait limiter à une heure la durée des discours ministériels. A notre sens, la disposition de la Constitution de 1875 ne permet pas de limiter le temps des discours ministériels. En effet, lorsque le ministre a parlé pendant une heure, lorsque l'heure est achevée, il peut redemander la parole et continuer son discours en vertu de la Constitution.

C'est la règle, qui a été appliquée par la Chambre des députés prussienne au moment de ses démêlés avec Bismarck, et la question a été également soulevée au moment de cette résolution de 1926 et les membres de la gauche (particulièrement M. Bracke) prétendaient que l'on peut, par règlement, limiter le temps de parole des ministres. A notre sens, c'est inexact. Le règlement de la Chambre ne pourrait pas, par exemple, rappeler un ministre à l'ordre; il ne pourrait pas le frapper d'une peine disciplinaire quelconque; il peut simplement lui dire : "M. le ministre, la Chambre estime que vous dépassez certaines limites de convenance". Mais le règlement véritable ne peut pas être appliqué au ministre.

La durée de temps de parole.

La durée de temps de parole. Nous avons vu qu'après avoir été limitée, elle a été à nouveau rendue à la liberté. Mais en vertu d'une résolution votée au début de 1935, la Chambre expérimente un système emprunté à la pratique anglaise de la "guillotine". Au début d'un important débat le président de la Chambre s'entend avec le bureau des groupes. Il fixe la durée du débat, le nombre des orateurs, le temps dont chacun disposera.

La clôture.

La Chambre prononce la clôture d'un débat au moment où elle estime qu'elle est suffisamment éclairée. Par conséquent, elle peut clore lorsqu'on n'a encore entendu que des adversaires du projet et pas un seul partisan. On avait essayé à un moment d'alterner les orateurs pour et les orateurs contre, mais on y a renoncé.

Il y a ici une règle politique : la Chambre ne peut pas clore sur le discours d'un ministre, à moins qu'il n'y ait personne qui veuille parler, mais c'est très rare. Dans les débats devant les tribunaux correctionnels ou la cour d'assises, la parole ne doit jamais rester au représentant du ministère public, c'est la défense qui parle la dernière.

Source : BIU Cujas

La Chambre, quelques semaines avant les dernières élections, a supprimé cette réglementation du statut de la séance publique, qui avait été votée en 1926, de sorte qu'actuellement, les discours sont sans limite et le nombre n'est limité que par une décision de la Chambre à un moment quelconque.

Le système de la guillotine.

Maintenant, le président de la Chambre, dans le discours par lequel il a remercié de sa llème réélection, a annoncé qu'il serait sans doute opportun d'introduire dans la pratique parlementaire française le système de la guillotine.

C'est une expression anglaise : il y a la guillotine pure et simple et la guillotine par compartiments. Au moment où on commence un débat, le lundi, par exemple, la Chambre décide que le jeudi à 9 heures du soir, la discussion sera close et qu'on passera au vote. C'est la guillotine pure et simple. Mais il peut arriver que ce soit une loi en 10 articles et que le jeudi à 9 heures du soir, on n'ait discuté que l'article 1, par conséquent ce moyen brutal présente des inconvénients.

La guillotine par compartiments fonctionne de la façon suivante : au moment où un débat commence, le lundi, la Chambre décide qu'à midi la discussion sur l'art. 1 sera close, 1er compartiment; à 4 heures, fin de la discussion sur l'art. 2, à 6 heures, fin de la discussion sur l'art. 3, et ainsi de suite.

M. Joseph Barthélémy préfère la réglementation du temps de parole, une heure pour les orateurs qualifiés, présidents de commission et rapporteurs et 1/4 d'heure pour tous les autres.

Le système de la guillotine est actuellement à l'épreuve.

Le vote. Les différents modes de vote.

Lorsque la clôture est prononcée, on passe au vote. Ici il faut comprendre quels sont les divers modes de vote.

1°) A main levée. - Les députés qui adoptent le projet lèvent la main; on fait ensuite lever la main à ceux qui votent contre. Les secrétaires comptent et le président proclame le vote.

2°) Par assis et levés. - Lorsque le vote à main levée a laissé un doute, on prie les partisans du projet de se lever, les autres restant assis; ensuite on fait la preuve contraire. Ce vote est un peu plus clair. Lorsque la Chambre est divisée, elle permet beaucoup d'interventions de la part du secrétariat.

3°) Scrutin public. - S'il y a doute et dans des cas déterminés par le règlement, on procède au scrutin public.

Source : BIU Cujas

Ce scrutin a lieu par bulletins portant le nom du député ou du sénateur; les bulletins pour sont blancs et les bulletins contre sont bleus.

On met ces bulletins dans les urnes et ensuite on compte. Comme ces bulletins sont en carton et bien calibrés, une urne totalisatrice permet de savoir leur nombre sans les décompter un à un. Il y a des cases dans cette urne, des cases de 100 à 50, et comme il y a juste la place nécessaire, il ne peut entrer dans chaque case que le nombre de bulletins correspondant.

Les fonctionnaires de la Chambre emportent l'urne totalisatrice et dressent la liste des députés, qui ont voté pour et la liste de ceux qui ont voté contre; puis la liste des abstentions.

Cette liste est publiée au Journal Officiel, de sorte que l'électeur peut savoir dans quel sens son député a voté. Le vote public permet le contrôle de l'électeur. Comme toute chose humaine, cela a des inconvénients et des avantages.

C'est Guizot, qui a lutté pour le vote public, parce qu'il voulait, non plus le contrôle des députés par le public, mais par lui-même.

Autrefois, on votait par boules, une boule blanche pour et une boule rouge contre. Ainsi personne ne savait pour qui avaient voté les députés. Mais Guizot savait comment les députés votaient, parce qu'il y avait une urne pour, et une urne contre.

Si on avait le vote secret, beaucoup de députés voteraient contre les dépenses démagogiques; le vote public est source de dépenses; c'est certainement une des causes des difficultés financières au milieu desquelles nous nous débattons.

A l'ancien Reichstag allemand, il y avait aussi un bulletin d'abstention, un bulletin rouge. A l'heure actuelle, en France, un député, qui veut s'abstenir, met dans l'urne un bulletin bleu et un bulletin blanc, les deux bulletins s'annulent.

Le vote par procuration.

Au moment du vote, les huissiers passent dans les travées avec les urnes et les députés mettent les bulletins dans l'urne; mais c'est à ce sujet qu'existe ce qu'on appelle le vote par procuration. Dans une séance du matin, ou une séance de nuit, il y a un vote, un député dit : "Nous sommes 13 en séance"; par contre, on voit que la loi a été votée par 400 voix contre 200. C'est que les députés présents ont mis dans l'urne les bulletins des députés absents.

Les boîtiers.

Les boîtes de bulletins sont en carton et ressemblent à celles dans lesquelles on met les cartes

Source : BIU Cujas

de visite, ces boîtes sont, en principe, à la place du député, mais il y a des députés, qui sont systématiquement absents, et comme d'autre part, certains ne savent comment ils voteront, ils confient leur boîte à des collègues qui sont présents. Certains députés sont appelés des boîtiers, parce qu'ils détiennent ainsi plusieurs boîtes de leurs collègues. Lorsque l'huissier passe, le boîtier prend un bulletin dans chacune des boîtes et les met dans l'urne.

Il s'est même produit ce fait : un jour, au moment d'emporter les urnes un huissier a dit : "Attendez Monsieur, je vais vous apporter les ministres" et il va prendre 14 bulletins blancs et les met dans l'urne. C'est ainsi que votent les ministres; d'ailleurs ils votent pour, si c'est un de leurs projets.

Le pointage.

Mais il se produit ceci : c'est que quelquefois un député ne sachant pas si un de ses collègues a voté prend un bulletin au nom de ce collègue et vote pour lui, alors qu'un autre député s'étant posé la même question a lui aussi voté au nom du même député; il peut ainsi y avoir 10 bulletins au nom du même député. Il s'est ainsi trouvé dans l'urne totalisatrice 1.000 bulletins, alors qu'il n'y a que 611 députés et 40 présents. Lorsqu'un pareil fait se présente, les secrétaires refusent de proclamer le vote et on procède à l'opération du pointage.

C'est une obligation obligatoire, lorsque le ministère a posé la question de confiance. Les secrétaires vont alors dans une salle et comptent les bulletins, de façon à supprimer les bulletins qui sont en double et, chaque fois qu'on appelle un nom de député, un fonctionnaire de la Chambre marque d'un coup de crayon rouge, bleu ou vert le nom de ce député sur la liste, selon qu'il a voté pour, contre ou qu'il s'est abstenu.

A ce moment, le nombre des bulletins correspond exactement au nombre des députés.

Lorsqu'on trouve plusieurs bulletins de la même teinte au nom du même député, on ne lui en laisse qu'un; mais si l'on trouve, par exemple, 15 bulletins bleus et 16 bulletins blancs au nom du même député, on annule les bulletins en laissant 1 bulletin blanc ce qui signifie que le député a voté pour.

L'opération du pointage suspend quelquefois la délibération, surtout lorsqu'il s'agit d'un vote sur la question de confiance.

Le vote par procuration.

On a parlé à plusieurs reprises de supprimer le vote par procuration, qui ne se défend pas théoriquement. Ce sont, en effet, les députés qui n'assistent pas aux débats qui décident du sens dans lequel

Source : BIU Cujas

le vote sera dirigé, c'est absurde; d'autre part, les députés devraient être présents. Cette pratique du vote par procuration n'existe que dans le Parlement français; en Allemagne, dans le Reichstag d'avant Hitler, on votait par bulletins, mais les huissiers connaissaient les députés et n'acceptaient de bulletins que celui correspondant au député.

D'autre part, en faveur de ce vote par procuration on a dit que certains jours, où il y aurait dans la Chambre 40 adversaires du gouvernement, un homme habile déposerait une motion, comme c'est son droit, et poserait la question de confiance, sachant qu'il y a dans la salle un nombre insuffisant de partisans du gouvernement, pour obtenir le vote de confiance, et ainsi le ministère serait renversé.

Il faut ajouter d'ailleurs que, lorsque les séances commencent à 9 heures du matin et finissent à 5 heures du matin, les députés ne peuvent pas être tout le temps à la Chambre; d'autre part, les réunions de commissions chevauchent souvent les séances publiques, et comme il faut que les députés travaillent aussi chez eux, ils ne peuvent pas être présents à toutes les séances.

Il faut cependant répéter que le vote par procuration est un abus scandaleux, qui n'existe que dans le Parlement français.

En Angleterre, on vote par le système de la porte de droite et de la porte de gauche du speaker. Lorsqu'il y a à procéder à un vote, tous les députés de la Chambre des Communes sortent et vont dans la salle du fond, ceux qui sont d'avis de voter pour entrent alors par la porte de droite, et les autres par la porte de gauche. C'est un système qui a aussi fonctionné dans le Reichstag de l'Empire allemand :

Il y avait la Jathür porte des oui et la Neinthür, porte des non.

On a estimé que c'était une mesure hygiénique parce qu'à la fin des sessions cela faisait faire une vingtaine de kilomètres aux membres de la Chambre des Communes. En effet, ce système de faire sortir et entrer à nouveau les membres de la Chambre des Communes se répète à chaque nouvel article de loi.

Le chargement du scrutin.

Il s'agit d'éviter précisément ce qu'on appelle le chargement du scrutin. Par exemple, lorsqu'on s'imagine que le gouvernement va être renversé sur un projet de loi, les amis du gouvernement mettent 4 ou 5 bulletins chacun dans l'urne, et le vote est proclamé en séance, ce vote est alors acquis. Lorsque le président a dit "Le projet a été voté", le

Source : BIU Cujas

projet est définitivement voté, pas possibilité d'y revenir. Par conséquent, au Journal Officiel, il y a les noms des députés, et lorsqu'on fait le décompte des bulletins, on s'aperçoit qu'en réalité le ministère a eu la minorité; peu importe, le vote est proclamé, il est acquis; inversement, un ministère peut être renversé par une erreur de proclamation, alors qu'en réalité il avait la majorité.

Le scrutin public à la tribune.

Si on veut éviter ces erreurs de chargement, on procède au scrutin public à la tribune, qui a lieu notamment pour l'élection du Président de la République, conformément à la totalité stricte de la procédure avec appel nominal. On met à la tribune la lettre par laquelle commence le nom des députés qui vont être appelés; un secrétaire appelle successivement ces noms, et tout député qui veut voter doit alors monter par la gauche à la tribune, se nommer à un fonctionnaire, qui marque qu'il a voté; il reçoit d'un huissier une boule, passe devant la tribune, où un secrétaire est là pour garder l'urne, il met son bulletin dans l'urne et remet la boule à l'huissier, qui est à gauche. Cette boule est placée dans une sorte de boîte à compartiments, qui n'en contient qu'un certain nombre. Et ainsi chaque député ne peut voter qu'une fois.

Les membres de l'extrême gauche, les socialistes connaissent admirablement le régime et toutes ses ressources, ils en usent; notamment ils savent qu'il faut 20 suffrages pour demander le scrutin par bulletin, qu'il faut 50 membres pour demander un scrutin public; et ils s'assemblent alors dans une salle quelconque de la Chambre, là ils signent des papiers, et demandent le scrutin public, en remettant ces papiers à la tribune.

C'est ainsi que Jaurès avait signé des papiers et qu'on a demandé certains scrutins 2 ans après que Jaurès était mort.

Il faut remarquer aussi que la gauche et l'extrême gauche sont beaucoup plus assidues que la droite et le centre; ce fut la règle de tous temps.

On a demandé en ce qui concerne cette question du vote par procuration que le scrutin public dure une heure, ce qui permet d'alerter les députés, qui ne sont pas en séance et de les faire venir pour le vote, si la chose est possible.

En ce qui concerne le vote par procuration, c'est-à-dire le vote des absents par les présents, il résultait d'un usage ou pour mieux dire d'un abus; or, depuis le 20 janvier dernier, cet abus est devenu une disposition réglementaire, puisque si, dans ce règlement il n'a pas été question du vote par

Source : BIU Cujas

procuration en séance, on a admis le vote par procuration dans les commissions, ce qui naturellement validait immédiatement le vote par procuration en séance.

La clôture automatique par la guillotine. (Règlement du 20 janvier 1935).

Le règlement a décidé également que désormais on appliquerait dans les débats, le système de la clôture automatique par la guillotine; c'est un système anglais, qui consiste en ceci : le Président de la Chambre réunit le bureau des groupes et on décide par exemple, (comme cela a été fait pour la discussion sur les ententes industrielles), que le débat durerait 18 heures, que 9 orateurs parleraient chacun une demi-heure.

Toutefois le système, qui consistait à donner la parole pendant une heure aux orateurs désignés par les groupes et 1/4 d'heure à tous les autres, était préférable.

Source : BIU Cujas

TROISIEME PRINCIPE TACITEMENT CONSACRE PAR LA CONSTITUTION LA SEPARATION DES POUVOIRS

Nous rappelons que nous avons étudié jusqu'ici 1° - le principe démocratique - 2° - Le régime représentatif - Nous arrivons au troisième principe non formulé, mais supposé par notre constitution de 1875: le principe de la séparation des pouvoirs.

C'est un principe d'art politique

Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas un principe métaphysique découlant de la nature des choses, c'est un principe d'art politique; on dit "il est bon que les pouvoirs soient séparés" il est inutile de rechercher à l'infini (comme le font certains professeurs en se livrant à toutes sortes de jeux d'esprit logiques, mathématiques et à des raisonnements à priori), s'il y a deux pouvoirs, s'il y en a trois ou quatre. Le conflit a surtout porté sur le pouvoir judiciaire. Y a-t-il un pouvoir judiciaire ou ce pouvoir n'est-il qu'une partie du pouvoir exécutif ?

Un professeur aujourd'hui retiré M. Jacquelin a passé toute sa vie scientifique à démontrer que le pouvoir judiciaire existe, mais que le droit administratif de ce fait n'existait pas.

Combien y a-t-il de pouvoirs ? Il y a autant de pouvoirs, qu'on trouvera opportun d'en faire.

Comment faut-il les séparer ? Il faut les séparer autant qu'on jugera opportun de le faire.

Les différentes formes politiques dans le gouvernement représentatif

On classifie en général les formes politiques dans le gouvernement représentatif de la façon suivante: 1°) isolement des pouvoirs, c'est le système de la constitution de l'an III. 2°) gouvernement par les assemblées ou gouvernement conventionnel, type que nous

Source : BIU Cujas

l'isolement des pouvoirs, gouvernement conventionnnel, gouvernement présidentiel, gouvernement parlementaire

avons eu avec la Convention et avec l'assemblée de 1871 3°) à l'inverse, la primauté appartient au pouvoir exécutif, c'est le gouvernement présidentiel aux Etats-Unis, et 4°) enfin l'équilibre du pouvoir législatif ou parlement et du pouvoir exécutif. Nous avons alors le régime parlementaire, système de la constitution de 1875, qui est l'essence de la séparation des pouvoirs.

Formule de la séparation

Il est convenable, tant du point de vue du bon fonctionnement des services publics que du respect par l'Etat des libertés individuelles, que les diverses fonctions de l'Etat: législation, gouvernement, justice, soient exercées par des organes distincts et jouissant les uns à l'égard des autres d'une certaine indépendance.

Origine historique

Historiquement, la séparation des pouvoirs est apparue comme une arme de guerre dirigée contre la royauté. On a inventé la séparation des pouvoirs contre la royauté, afin de dire: "Vous êtes le pouvoir exécutif, mais à côté il doit y avoir un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire". La preuve, c'est qu'en Suisse le principe de la séparation des pouvoirs ne joue aucun rôle, attendu qu'on n'a pas été effrayé de laisser l'omnipotence, soit à l'assemblée du peuple, soit à l'assemblée élue par le peuple.

Actuellement, ce principe de séparation des pouvoirs conserve sa valeur, à raison des empiètements incessants de la Chambre des Députés; par conséquent, c'est un principe actuel.

Elaboration du principe

Comment ce principe a-t-il été élaboré ? On ne peut détacher le principe de la séparation des pouvoirs du nom de Montesquieu. Dans son "Esprit des Lois" publié en 1748, Livre II, Chapitre 6, Montesquieu dit ceci: "Lorsque dans la même personne, (la "royauté) dans le même corps, la puissance législati-"ve est réunie à la puissance exécutive, il n'y a "point de liberté; tout serait perdu si le même corps "ou de principaux ou de nobles ou de peuple gardait "les trois pouvoirs; il faut que par la nature des "choses, le pouvoir arrête le pouvoir."

Ce principe de la séparation des pouvoirs est passé en Amérique avec une formule spéciale; il s'appelle système de frein et de contrepoids; si le législatif va trop fort, le frein c'est l'exécutif; si l'exécutif va trop fort, le frein c'est le législatif.

Dès 1780, le principe de la séparation des pouvoirs apparaît et est formulé dans des constitutions particulières de l'Amérique du Nord. Avec la Révolution, le principe de sagesse politique élaboré par Montesquieu devient un article constitutionnel. Les hommes de la Révolution prennent dans "L'Esprit des

Source : BIU Cujas

lois" la pensée de Montesquieu et en font un article (art. 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen): "Toute société, dans laquelle la garantie "des droits n'est pas assurée, ni la séparation des "pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution".

Par conséquent, toute constitution suppose essentiellement la séparation des pouvoirs. Cette formule de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789-91 est reproduite dans l'art. 22 de la Constitution du 5 fructidor de l'an III. Voilà le principe de la séparation des pouvoirs au point de vue doctrinal.

Dans la pratique, les rapports des pouvoirs entre eux peuvent donner lieu à des combinaisons extrêmement variées. Nous dégageons divers types schématiques: l'isolement des pouvoirs, le gouvernement des assemblées le gouvernement présidentiel, le gouvernement parlementaire.

L'isolement des pouvoirs dans la Constitution de l'an III

L'isolement des pouvoirs. - Ce système a été réalisé par le Directoire dans la Constitution du 5 fructidor de l'an III.

Les pouvoirs sont isolés et cet isolement apparaît dans les règles suivantes: 1°) les membres du Directoire et les ministres ne peuvent entrer dans les Chambres; par conséquent, il n'y a pas de rapports directs entre le Directoire et les assemblées.

2°) L'exécutif n'a pas d'action sur le législatif; le système se traduit par les dispositions suivantes:

a) La session du Conseil des Cinq-Cents et du conseil des Anciens est permanente: le Directoire n'a aucun effet sur leur activité.

b) Ni le Conseil des Anciens, ni le Conseil des Conq-Cents ne peuvent être dissous par le Directoire.

c) Le Directoire n'a aucune action dans l'élaboration des lois; il n'a pas l'initiative des lois, il n'a pas la direction du travail législatif.

A leur tour, inversement, les assemblées n'ont aucune action sur le Directoire, ni sur les ministres; elles ne peuvent pas révoquer les membres du Directoire, ni les ministres, sauf en matière pénale, si les directeurs commettent un crime, le conseil des Cinq-Cents les met en accusation. Il en résulte que pendant tout le Directoire, c'est-à-dire pendant 5 ans, il y eu une série de coups d'Etat, des coups de force du Directoire contre les Assemblées, des Assemblées contre le Directoire.

Le gouvernement conventionnel

2° - Le gouvernement des assemblées ou gouvernement conventionnel - Ce gouvernement apparaît dans l'histoire et la législation comparée sous les formes suivantes:

Source : BIU Cujas

dans les périodes transitoires.

a) période transitoire en France pendant la Convention. Le comité de salut public, (comme le comité de sûreté général) n'était qu'une commission de la Convention pour l'exécution de ses décisions.

Le gouvernement de 1848, au lendemain de la Révolution de février, a convoqué une Constituante; cette Constituante est le seul pouvoir; jusqu'aux journées de juin, elle gouverne avec une commission de gouvernement de 5 membres, pris dans son sein, c'est encore le gouvernement conventionnel.

Mais il arrive qu'au mois de juin 1848 l'assemblée ferme les ateliers nationaux (le chômage étant de tous les temps, mais pouvant être plus ou moins grave). On sait que les ateliers nationaux avaient été institués pour donner du travail aux chômeurs, c'est ce qu'on appelle l'assistance par le travail; or ces ateliers étaient administratifs et sans grande utilité pratique, ils ne firent guère que des travaux de terrassement au Champ de Mars et la route de Quarante sous aux environs de Paris. Cette route est ainsi appelée parce que ceux qui y travaillaient étaient payés quarante sous par jour.

Or, il était périlleux de réunir de nombreux chômeurs, qui le plus souvent parlaient et discutaient sur le gouvernement. L'Assemblée Constituante ferme ces ateliers, il en résulte, notamment dans le Faubourg St-Antoine, des mouvements extrêmement graves, si graves même que l'assemblée confie la répression au Général Cavaignac qui, selon l'expression populaire "noie l'émeute dans le sang en trois jours".

C'est un devoir pénible pour les gouvernements de juguler les émeutes, il faut verser du sang; mais c'est aux gouvernements de savoir s'il vaut mieux une répression rapide ou des luttes à l'infini.

La même mesure énergique a été prise par Thiers en 1871 pour réprimer la Commune.

La Constituante de 1848 exerçait le pouvoir comme la Convention jusqu'aux journées de Juin.

L'Assemblée nationale de 1871 a exercé le pouvoir conventionnel avec M. Thiers. En effet, M. Thiers était membre de l'Assemblée, mais elle pouvait le renverser à tout moment, ce n'est qu'en novmembre 1873 que le septennat lie les mains de l'assemblée à l'égard de Mac-Mahon pour 7 ans.

L'amendement Grévy

b) Le système de l'amendement Grévy.- Dans cette même constituante de 1848, lorsqu'il s'est agi d'organiser le pouvoir exécutif, deux systèmes se trouvaient en présence. Allait-on confier le pouvoir exécutif à un personnage permanent, nommé pour un temps déterminé, que l'assemblée elle-même ne pourrait pas révoquer; c'était le système de la présidence de la République,

Source : BIU Cujas

que nous avons aujourd'hui; ou bien allait-on charger l'Assemblée de désigner dans son sein un homme, qui serait président du conseil, perpétuellement responsable devant elle, qui choisirait librement ses ministres, ceux-ci étant aussi responsables devant l'assemblée.

Dans le système Grévy, l'instabilité totale du pouvoir exécutif se fait jour. Remarquons d'ailleurs que Grévy a commencé sa célébrité en 1848 en demandant la suppression de la présidence de la République, qu'il a joué sa célébrité en 1879, en se faisant nommer à la magistrature, dont il avait demandé la suppression quelques années auparavant; et qu'il s'est rendu encore plus tristement célèbre 8 ans après, lorsque devant le scandale qu'avait causé à l'Elysée son gendre Wilson, il s'accroche à son poste et ne donne sa démission que sur la pression de la Chambre.

Le gouvernement des assemblées en Suisse

c) Le gouvernement des Assemblées en Suisse. Le pouvoir exécutif n'est que le commis des assemblées; il n'y a pas à proprement parler de séparation des pouvoirs.

Les Constitutions d'après guerre

d) Plusieurs constitutions du lendemain de la guerre et notamment la constitution prussienne, qui était inspirée par la Social démocratie et quelques professeurs un peu avancés, admettait ce système de la Diète, nommant un président du Conseil toujours responsable devant la Diète. C'était également, avant la modification, le système de l'Esthonie. L'Assemblée nommait un président toujours responsable devant elle; il y avait des difficultés, parce que ce personnage se faisait appeler chef de l'Etat, alors qu'on lui avait simplement donné le titre de "Doyen de l'Etat".

Dans la forme extérieure, ce système est celui de la république Turque. Qui lit à l'heure actuelle la constitution de la république turque y voit la description du gouvernement par l'Assemblée; mais il semble bien qu'à l'heure présente la République turque est soumise à la dictature de Mustapha Kémal Pacha, qui d'ailleurs est un dictateur très dur, puisqu'il a fait pendre ceux qui ne portaient pas la casquette en remplacement de l'ancien fez, ainsi que ceux qui continuaient à se servir de l'alphabet turc.

Le gouvernement présidentiel aux Etats Unis

Le gouvernement présidentiel est un système de séparation des pouvoirs avec prédominance de l'exécutif. C'est le système de la constitution des Etats-Unis depuis 1787.

Un fait à souligner, c'est que la constitution des Etats-Unis est avec la constitution anglaise, qui est surtout coutumière, une des plus anciennes constitutions du monde. Il faut même dire que la constitution des Etats-Unis de 1787 est la plus ancienne des

Source : BIU Cujas

constitutions écrites et les Américains sont très fiers de cet état de choses.

D'après la constitution de 1787, le seul chef du Gouvernement aux Etats-Unis, c'est le président des Etats-Unis (il ne faut pas dire président de la République, mais président des Etats-Unis).

Ce président est à la fois chef de l'Etat et chef du gouvernement, alors qu'en France nous avons le chef de l'Etat, qui est le président de la République, et le chef du gouvernement, qui est le président du conseil.

Aux Etats-Unis, Roosevelt est à la fois chef du gouvernement et chef de l'Etat. Il est nommé par le peuple, hommes et femmes, attendu qu'il existe un amendement à la constitution, déclarant que le président des Etats-Unis serait élu également par les femmes; de sorte que si un Etat particulier n'accordait pas le vote aux femmes, les femmes voteraient tout de même pour l'élection du président de la république.

Cette élection n'a pas lieu au suffrage direct, c'est un suffrage à deux degrés. Chaque Etat nomme autant d'électeurs qu'il envoie de représentants à la Chambre des Représentants et au Sénat; par conséquent, on voit que le collège électoral du président est extrêmement restreint: 500 membres environ.

Depuis longtemps, cette élection à deux degrés apparaît pratiquement comme une élection au premier degré, parce que la campagne ne se fait pas sur le nom des gens, qui demandent à être nommés électeurs, mais sur le nom du candidat à la présidence de la République. Celui qui veut être électeur dit: "je voterai pour Roosevelt ou pour Lincoln". Par conséquent, l'électeur primaire, lorsqu'il met son bulletin dans l'urne, sait qu'il vote pour un des candidats à la présidence de la république.

C'est d'ailleurs après cette élection primaire, que le chef de l'Etat reçoit les félicitations officielles, avant même que les électeurs secondaires se soient réunis.

Toutefois, il n'est pas indifférent qu'il y ait un ou deux degrés, en ce sens que les deux degrés peuvent fausser la réalité de la consultation populaire. En effet, à raison de la différence de grandeur des circonscriptions, il peut arriver que le candidat, qui a eu la majorité des voix au premier degré, ne soit pas élu par le collège électoral.

Au moment de l'élection du président Coolidge, M. Smith son adversaire avait eu la majorité à l'élection primaire, mais il n'a pas eu la majorité au collège électoral du second degré.

Le président des Etats-Unis est un personnage

Source : BIU Cujas

important, il a dans toute sa personne toute l'autorité et il concentre le pouvoir populaire, par conséquent, des parlementaires ne peuvent pas entrer en conflit avec lui, il ne s'inclinera pas. Il est, en effet, le représentant le plus immédiat et le plus certain du peuple américain.

Les ministres du président des Etats Unis sont des agents personnels du président; ce sont les organes de sa volonté; le président peut les choisir et les renvoyer librement. Il en résulte qu'il nomme ceux qui lui plaisent, sans se préoccuper de savoir ce qu'en pensent les Chambres et surtout sans se préoccuper de ce qu'en pense la Chambre des Représentants, mais la constitution des Etats-Unis, qui réalise la séparation des pouvoirs avec primauté de l'exécutif, porte ensuite des exceptions à cette règle, et notamment la nomination des hauts fonctionnaires. En effet, les hauts fonctionnaires nommés par le président des Etats-Unis doivent être approuvés par le Sénat. Le Sénat est une assemblée, où tous les Etats sont représentés, avec le même nombre de membres quelle que soit leur importance.

D'ailleurs, la constitution a fait du Sénat américain le conseil du président des Etats-Unis. Lorsqu'il s'agit de nommer un ambassadeur, le Sénat doit approuver la nomination; lorsqu'il s'agit de nommer un membre de la cour Suprême, le Sénat doit approuver la nomination;,et l'année dernière, on a vu le Sénat refuser le nomination d'un membre de la Cour Suprême, faite par le président des Etats-Unis.

En principe, le Sénat doit approuver la nomination des ministres, qu'on appelle les secrétaires, mais pratiquement, la "courtoisie sénatoriale" n'a jamais fait la moindre réserve sur la nomination d'un ministre. C'est ainsi que le président a toute liberté pour choisir les agents, qui lui seront nécessaires pour accomplir sa mission.

Le président des Etats-Unis peut également révoquer ses secrétaires,comme il l'entend. C'est ainsi que le président Jackson a révoqué successivement deux secrétaires au Trésor, et que le président Wilson a révoqué son secrétaire Lansing, parce que pendant une indisposition du président, Lansing s'était permis de convoquer ses collègues pour pouvoir conférer avec eux des affaires de l'Etat. Wilson a dit: "il n'y a pas d'autre centre de gouvernement que moi et pour le prouver, je vous révoque".

D'autre part, les ministres n'ont aucune direction à recevoir des Chambres, ils n'y entrent pas,ils ne peuvent y parler, ils ne peuvent être pris parmi les membres de la Chambre des Représentants ou du

Source : BIU Cujas

Sénat; ils peuvent assister aux séances dans une tribune, mais ne sont pas considérés comme étant dans l'enceinte parlementaire et ne peuvent pas répondre, même s'ils sont mis en cause. D'ailleurs, il ne le sont presque jamais.

Les ministres ne forment pas de cabinet, il n'y a pas un conseil des ministres, qui aurait une autorité comme telle, ils n'ont pas à se réunir pour discuter la ligne générale du gouvernement, pour discuter de la politique du gouvernement, cette politique c'est la volonté du président.

On cite à ce sujet le président Lincoln qui, ayant réuni ses ministres pour causer avec eux et les consulter sur certains points, demanda leur avis; les ministres étaient contre lui et Lincoln traduisit l'avis de ses ministres de cette façon: "Il y a 7 oui , 1 non, les non l'emportent".

Il résulte de cet état ce choses que, dans d'autres pays, on connaît quelquefois les noms des ministres ou des principaux tout au moins, tandis qu'aux Etats-Unis, on ne connaît que le nom du président,les autres ne sont que des fonctionnaires.

Le législatif est indépendant de l'exécutif, le législatif prend le nom de Congrès, c'est l'ensemble du Sénat et de la Chambre des Députés.

1°- Le président ne convoque pas le congrès en session.

2°- Le président ne dissout pas la Chambre des Représentants, laquelle est élue pour 2 ans, ce qui ne donnerait naturellement aucune raison à la dissollution.

3° - Il n'a pas l'initiative des lois. Le président des Etats-Unis ne peut pas déposer un projet devant les Chambres, il peut par un message appeler l'attention des Chambres sur un projet, c'est tout.

Bryce (homme politique anglais, ambassadeur aux Etats-Unis) a donné un très important et classique ouvrage sur la République américaine (traduit en français par M. Jèze). Il qualifie le message du président "un coup de pistolet tiré en l'air". Les choses ont d'ailleurs changé, non en droit, mais en fait.

4° - Il ne peut pas prendre les ministres dans les Chambres.

5° - Les ministres ne suivent pas les débats.

Deux grosses exceptions en sens opposé à la séparation des pouvoirs:

1° - Le Sénat est le conseil exécutif du président de la république.

2° - Le président des Etats-Unis a le veto sur les lois, qui ont été votées par le Congrès.

Le président des Etats-Unis n'intervient pas dan

Source : BIU Cujas

Le droit de veto du président des Etats-Unis

l'élaboration de la loi, il n'a pas l'initiative de la loi mais il a le droit de veto, c'est-à-dire que la loi, une fois votée par la Chambre des Représentants et le Sénat, peut être brisée par le président.

Toutefois, si la loi est votée à nouveau par le Congrès (Chambre des Représentants et Sénat) à une majorité exceptionnelle des 3/4, le président des Etats-Unis ne peut plus s'y opposer.

Le veto présidentiel est donc extrêmement puissant, puisqu'il suffit que le président ait un peu plus d'un quart de ses amis ou de gens de son parti pour qu'une loi qu'il a brisée ne puisse pas être votée à nouveau.

En France, théoriquement le Président de la Républblique a le droit de veto, mais pratiquement ce droit n'est pas exercé et s'il était exercé, il serait brisé par la même majorité.

Il y eut un président des Etats-Unis, nommé Cleveland, qu'on a appelé le Président Veto, parce que dans la même année il s'est opposé à 200 lois. Le président Coolidge s'opposait aux lois votées par le congrès avec des considérants quelquefois même outrageants pour le congrès, il leur disait: "attendu que votre loi est la manifestation d'une folle démagogie.. que vous conduisez le pays aux abîmes, j'oppose mon veto".

Naturellement, il ne se trouvait pas dans le Congrès une majorité exceptionnelle des 3/4 pour briser le veto présidentiel.

C'est donc une institution extrêmement importante dans la pratique américaine.

Le Sénat, conseil du président des Etats-Unis

2ème exceptionn: - A l'inverse, le Sénat est le conseil du président des Etats-Unis. On sait comment se sont formés les Etats-Unis. Ce sont les anciennes colonies anglaises, qui avaient obtenu de l'Angleterre une indépendance plus ou moins large; le droit de se donner une constitution et qui se sont ensuite révoltées contre l'Angleterre, notamment au point de vue fiscal; ces colonies, une fois indépendantes, se sont aperçues que cette indépendance serait peut-être leur faiblesse et se sont réunies dans un Etat fédéral.

Cet Etat fédéral a été formé par la Constitution de Philadelphie en 1787. Mais les Etats craignaient que leur personnalité ne fut absorbée par le nouvel Etat fédéral, aussi ont-elles organisé un sénat. De cette façon, chaque Etat, quelle que soit l'importance de l'Etat, nomme 2 sénateurs; c'est ainsi que le plus petit Etat de l'Ouest est l'égal de New York, que l'on appelle l'Etat empire.

On se méfiait de ce président des Etats-Unis,

Source : BIU Cujas

qui à l'origine n'avait pas l'aspect qu'a aujourd'hui le président. Le premier président Washington était un homme très simple, qui se rendait à cheval au Congrès et qui était très désintéressé; c'est ainsi qu'après avoir été élu deux fois, il quitta la présidence pour aller faire valoir ses terres.

La Constitution de 1787 décida que les actes du président des Etats-Unis ne pourraient être faits qu'avec le concours de cette représentation de l'égalité et de l'indépendance des Etats, c'est-à-dire avec le Sénat.

On sait que, lorsqu'il s'agit de nommer les ministres, les ambassadeurs, les membres de la Cour Suprême de Justice, le Sénat doit approuver ces nominations à la majorité des trois quarts. Cette autorisation du Sénat est aussi exigée pour tous les traités quels qu'ils soient; et c'est faute de la connaissance de cette disposition de la constitution américaine, que nous nous débattons depuis le traité de Versailles dans des difficultés inextricables.

Le président Wilson était venu en France, au lendemain de l'armistice, il avait siégé à la conférence de la Paix, comme chef de l'Etat, à côté de Clemenceau de Lloyd George et de Tittoni, représentant l'Italie. Il était arrivé avec sa grande idéologie, dont on connait les grandes lignes: Société des Nations, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, etc.... La France à ce moment demandait des garanties contre une attaque nouvelle de l'Allemagne et notamment de s'abriter derrière le Rhin. Le président Wilson répondit alors: "il est inutile de demander les garanties matérielles, puisque je vous apporte quelque chose de mieux, la garantie de l'Amérique; si l'Allemagne vous attaque, les Etats-Unis reviendront vous défendre". A la suite de cette promesse, l'Angleterre promit également son concours pour garantir la France.

Mais si le président Wilson a été accueilli en France comme jamais aucun homme ne l'a été, lorsqu'il retourna en Amérique, le Sénat refusa d'approuver le traité de Versailles; et ainsi nous avons fait une paix fondée sur le concours des Etats-Unis et nous n'avons pas le concours des Etats-Unis. De plus, l'Angleterre, devant le refus du Sénat américain de nous donner son appui, retira également le sien.

C'est ainsi que nous avons été seuls pour faire appliquer un traité, qui supposait l'entente des Alliés. C'est une affaire extrêmement grave, et si le Sénat américain avait approuvé le traité de Versailles les Etats-Unis se seraient senti liés, tandis qu'ils ne le sont pas.

La Société des Nations fut une création de

Source : BIU Cujas

Wilson, mais l'Amérique n'y est pas représentée; toutefois les Américains tiennent beaucoup à ce qu'on sache que c'est Wilson qui en eut l'idée.

Nous avons eu par la suite toute une série de déceptions: le pacte Kellogg-Briand, qui mettait la guerre hors la loi, le pacte de Genève, le pacte de Locarno, auquel assista l'Angleterre. Toutefois, nous savons que si l'Allemagne nous attaque par avion, l'Angleterre nous défendra; espérons qu'il y aura par la suite d'autres pactes indiquant que si l'Allemagne nous attaque d'autre façon, l'Angleterre nous aidera également.

Tout ceci est la faute du sénat Américain.

La Cour Internationale de Justice toutefois comprend un américain, c'est une institution grandiose et importante. Elle est aussi recherchée. Les juges touchent des indemnités de plusieurs centaines de milliers de francs (600.000 environ), M. Kellogg, qui avait proposé de mettre la guerre hors la loi, est juge.

Ces jours-ci, il s'agissait pour les Etats-Unis d'adhérer à la Cour Internationale de Justice; le gouvernement Roosevelt accepta d'adhérer, mais le Sénat refusa; il manqua la majorité exceptionnelle, il a manqué 7 sénateurs.

Le gouvernement présidentiel de Louis Napoléon Bonaparte en 1851

Nous avons eu, en France, une expérience de gouvernement présidentiel dans la constitution du 14 janvier 1852; c'était simplement la préface du césarisme, du rétablissement de l'Empire. Le président était élu, non point à deux degrés, comme aux Etats-Unis, mais directement, chaque électeur votant pour Louis-Napoléon Bonaparte.

C'est le président, qui choisit les ministres et les ministres sont exclusivement responsables devant lui; mais à la différence du président des Etats-Unis, il convoque ajourne, proroge les Chambres et en outre, il peut dissoudre le corps législatif, lequel d'ailleurs était élu pour 6 ans.

Il y a donc dans cette constitution du 14 janvier 1852 une prépondérance marquée du pouvoir exécutif.

Au lendemain de la guerre, il y eut une expérience de gouvernement présidentiel, la constitution de Weimar, mais cette constitution est entrée dans l'Histoire, il est inutile d'en parler.

Régime parlementaire.

La république française, en vertu de la constitution de 1875, est parlementaire; c'est la première république, qui ait adopté le régime parlementaire.

Source : BIU Cujas

S'abstenir de dire que le régime parlementaire est celui dans lequel il y a un parlement; la définition n'est pas inexacte, mais elle est incomplète. Mussolini a un Parlement, une Chambre des Députés et un Sénat, il n'a pas un régime parlementaire; Hitler a un Parlement, un Reichstag, et il n'a pas le régime parlementaire; Kémal a un Parlement, la Grande assemblée, toutefois la république turque n'est pas parlementaire.

A l'inverse, nous avons eu en France la Convention, qui était un Parlement et la Convention n'a pas connu le régime parlementaire.

La constitution directoriale de l'an III avait un parlement: le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens; or cette constitution n'était pas parlementaire.

Qu'est-ce que le régime parlementaire ?

Qu'est-ce donc que le régime parlementaire ? C'est un régime de collaboration équilibrée des pouvoirs indépendants.

Ces pouvoirs sont les suivants:

1°) Un parlement élu, comprenant une ou deux assemblées (de préférence 2).

2° - Un chef de l'Etat irresponsable et dont l'action personnelle s'efface derrière celle des ministres.

3° - Un cabinet, cheville ouvrière du régime, groupement organique de ministres responsables.

Fondement essentiel du régime parlementaire

Quel est le fondement essentiel du régime parlementaire ? Le chef de l'Etat donne la vie aux ministres, il les nomme, il forme le cabinet, mais le ministre ne peut garder la vie que si les Chambres l'approuvent.

Un autre élément du régime parlementaire est celui-ci: Séparation de la fonction de chef de l'Etat et de chef du gouvernement; par conséquent bicéphalisme gouvernemental.

Le gouvernement dépend de la collaboration de deux hommes; au sommet, le Chef de l'Etat, le chef du gouvernement, roi, président de la République, Empereur, d'un autre côté le président du conseil, premier ministre, chancelier..

Quelle est la part de chacun ? C'est là une des questions les plus délicates et les plus insolubles du régime parlementaire.

Un auteur anglais Sidney Low ,,dans the governance of England, a imaginé en prose le pendant d'une poésie française intitulée "les deux cortèges". Il imagine à l'ouverture du Parlement un cortège splendide, qui s'achemine vers le palais de Westminster, carrosse doré, 6 chevaux blancs, à l'intérieur un personnage tout couvert de décorations et d'or; de brillants cavaliers caracolant à la portière, et un petit monsieur,

Source : BIU Cujas

qui arrive à pied, avec un chapeau melon et qui se glisse dans le palais. Sidney Low dit: "Le véritable chef de l'Angleterre, c'est le petit monsieur au chapeau melon; quant à l'autre personnage c'est le roi".

Or le roi c'est l'image de l'unité anglais, "l'image sainte clouée sur la porte de la maison", "la figure de proue à l'avant du navire" (dirait Mussolini); c'est le chef d'une famille, qui s'incarne avec la nation anglaise et à laquelle la nation, dans tous ses éléments et tous ses partis, est fortement attachée.

Bernard Shaw, le dramaturge anglais, a fait paraître il y a deux ans une comédie, qui s'appelle "la charrette de pommes" (Apple Cart). Il figure un roi d'Angleterre, qui s'appelle Magnus, et qui de lui-même je suis un timbre en caoutchouc, car mon rôle se borne à apostiller les actes. Il dit aussi: "je suis une rose et la reine n'est qu'un chou".

Le drame est celui-ci: les ministres ne veulent pas obéir à Magnus, celui-ci leur dit: "je vais donner ma démission, j'entrerai dans la politique et je fonderai un parti". Les ministres, qui n'étaient pas impressionnés par le roi, se trouvent tout à coup en face d'un homme et voient en lui un concurrent possible; ils s'inclinent.

Ceci montre bien que le roi, à l'heure actuelle, n'est que le chef de l'Etat, il n'est aucunement le chef du gouvernement; on lui permet de dire: "mon peuple", à condition qu'il ne gouverne pas; "mon armée" à condition qu'il ne la commande pas; "ma marine" à condition qu'il en laisse la direction aux amiraux.

Bref, il fait une quantité de gestes du gouvernement, mais le centre du pouvoir est dans le cabinet et dans la Chambre des Communes, et ceci à raison de cet effacement du roi d'Angleterre et aussi éventuellement de la reine, puisque les femmes en Angleterre peuvent régner.

Nous avons eu un président de la République, très élégant, Félix Faure, à qui des amis politiques demandaient une démarche; Félix Faure leur répond: "Que voulez-vous moi, je suis la reine d'Angleterre". C'est à-dire je suis le chef de l'Etat, mais sans action, et je ne puis qu'approuver ce que font les ministres. On a beaucoup ri de cette parole et cependant c'était une parole qui correspondait à une vérité profonde.

Le régime parlementaire est sorti des faits, non du cerveau d'un constituant

Comment a-t-on inventé le système parlementaire ? Personne ne l'a inventé. Ce n'est pas le résultat d'un effort intellectuel d'un constituant; c'est pourquoi le duc Victor de Broglie parlait avec enthousiasme du régime parlementaire et disait: "ce régime parlementaire, qui n'est pas fait de la main de l'homme".

Source : BIU Cujas

Doit-on en conclure que c'est Dieu qui l'a fait. Non, mais il est exact que ce régime n'est pas sorti de l'imagination d'un constituant, et c'est là une de ses qualités.

Dans la matière politique et dans la matière économique, les systèmes exprimés par des cerveaux ne peuvent jamais réussir, nous suivons avec intérêt l'expérience de l'économie italienne, l'expérience de l'économie allemande, l'expérience de l'économie américaine des hommes veulent forcer la loi de la nature, ils ne réussiront pas, ils n'ont jamais réussi. En matière politique, les systèmes qui sortent spontanément de l'Histoire sont les plus solides.

On nous enseigne que le régime parlementaire nous vient de l'Angleterre. On est parti du pouvoir absolu du roi; contre le pouvoir absolu on a dressé la séparation des pouvoirs; on a dit au roi: "Vous êtes le pouvoir exécutif, laissez aux assemblées le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire indépendant". Dans l'act of settlement de 1707 seulement la séparation des pouvoirs est faite pour la liberté; c'est la grosse préoccupation anglaise dans la Magna Charta Libertatum, la grande Charte du XIIIème siècle, arrachée par ses barons à Jean Sans Terre.

La séparation des pouvoirs crée la liberté.

Montesquieu dans "L'Esprit des Lois" décrivant la constitution anglaise, et Voltaire dans les lettres anglaises voient surtout dans cette constitution la séparation des pouvoir un but de liberté, la séparation des pouvoirs n'est pas faite pour l'action, il faut chercher quelque chose qui servira l'action et ce quelque chose c'est précisément le régime parlementaire.

La nomination des ministres par le roi, le renversement des ministres par la Chambre des lors, l'irresponsabilité du roi. Le roi ne peut mal faire, ceci est traduit par l'auteur anglais classique Bagehot, qui dit :"Si le roi tue de sa main un ministre, le premier ministre est responsable, si le roi tue de sa main le premier ministre, personne n'est responsable". C'est donc le premier ministre, qui est responsable de ce que fait le roi.

Donc, à mesure qu'avance l'éducation morale du pays, on sent que le pouvoir doit aller où est la responsabilité.

Qui a la responsabilité doit avoir l'autorité; ainsi se dégage peu à peu l'autorité ministérielle, comme elle se dégage un peu déjà sous l'ancien régime, à la veille de la Révolution; une certaine déformation de l'histoire nous faire dire que Turgot a supprimé les corporations; on ajoute que Louis XVI les rétablit

Source : BIU Cujas

mais la vérité c'est que c'est Louis XVI qui les a supprimées, puisque c'est lui qui a décidé et signé.

Que manquait-il dans l'ancien régime ? Il manquait une Chambre des Communes où, comme en Angleterre les ministres auraient pu chercher un point d'appui. "Nous sommes responsables, donc nous devons avoir l'autorité. Mais vous êtes le roi tout puissant, nous abandonnons peu à peu le roi et nous allons nous appuyer sur cette représentation populaire plus ou moins démocratique, qui est la Chambre des communes". C'est ce qui s'est produit en Angleterre.

Mais pour que le régime parlementaire arrive à la forme, qui est aujourd'hui la sienne, il était nécessaire d'obtenir un certain effacement du chef de l'Etat, du roi. L'Angleterre y est arrivée à la suite de quelques circonstances historiques. D'abord, l'Angleterre a fait des révolutions 1648-1688. L'avantage de l'Angleterre sur la France, c'est qu'elle a décapité son roi avant nous, mais elle ne l'a pas fait moins sauvagement et avec plus de raisons. Elle a eu sa Terreur, en 1648, et une usurpation d'une branche cadette, comme nous l'avons eue en 1830.

Quand on décapite un roi, on porte atteinte à la religion, qui entoure la personne du roi; de même quand un roi s'en va en exil, comme le roi d'Angleterre, qui fut accueilli par Louis XIV, cela porte atteinte à la dignité royale.

C'est ce que pensait la bourgeoisie à propos de Louis-Philippe, qui pouvait dire au roi:"Si vous êtes là, c'est parce que nous vous y avons mis".

La fondation du régime parlementaire en Angleterre s'est faite lors de l'avènement de la maison de Hanôvre, celle qui est encore sur le trône d'Angleterre.

De 1714 à 1722, Georges Ier, prince de Hanôvre, prince allemand, ignore complètement l'anglais, il est trop tard pour l'apprendre et de plus il ne s'était pas préparé à devenir roi d'Angleterre, de sorte qu'il arrive dans un pays totalement étranger; il est inutile qu'il assiste aux délibérations des ministres, il n'y comprend rien, alors il n'y assiste pas; d'où la règle que le roi n'assiste pas aux délibérations des ministres.

Le premier ministre, après les délibérations, allait trouver le roi et comme lui ne savait pas l'allemand, les explications se faisaient en latin d'église. On devine les difficultés, attendu que le latin prononcé en allemand, en anglais ou en français diffère complètement: il n'y avait donc pas moyen de rien y comprendre.

Nous avons eu à un moment de l'Histoire un inci-

Source : BIU Cujas

dent, qui aurait pu avoir de graves conséquences, si la prononciation latine d'un Anglais ne l'avait réduit à une incompréhension.

Un représentant de l'Angleterre dans une conférence internationale avait dit que si telle mesure n'était pas prise, ce pourrait être un "casus belli"(cas de guerre). Or il prononça ces mots avec un tel accent que personne n'y comprit rien, et il n'y eut aucune suite.

George, Ier était donc tout à fait en dehors de la vie anglaise par son ignorance de l'anglais. Son fils, George II, de 1727 à 1760 était complètement effacé.

George III de 1760 à 1820 rend la situation plus grave, du fait qu'il est complètement fou et que, dans la suite, il devint aveugle. Il est remplacé par George IV, 1820 à 1830; ce roi se lève à 6 heures du soir, il signe les principaux actes de la vie anglaise dans son lit et fait retentir le monde de ses démêlés conjugaux et des désordres de sa vie privée.

Guillaume IV règne de 1830 à 1837, par conséquent eut un règne très court.

Depuis 1837, règne très long d'une femme, la reine Victoria, jusqu'à l'avènement de George V.

Il faut remarquer d'ailleurs que, sous le règne de George III, roi fou et aveugle, l'Angleterre a raison de Napoléon. Plus le roi est fou et plus l'Angleterre est grande.

La responsabilité politique

Qu'est-ce que la responsabilité politique ? La responsabilité politique est cette responsabilité qui a pour sanction l'obligation pour un ministère de se retirer lorsqu'il n'a plus la confiance de l'assemblée. Il ne faut pas définir la responsabilité par les faits qui donnent lieu à cette responsabilité, il faut la définir par sa sanction.

Un même acte, qui serait criminel, pourrait donner lieu: 1°) à la responsabilité pénale; le ministre est atteint dans sa personne, emprisonné, décapité ou dans ses biens, amende, confiscation, etc... 2°) à la responsabilité civile, obligation de réparer le dommage cause; 3°) à la responsabilité politique, obligation de s'en aller, parce qu'il n'a plus la confiance de la nation.

On voit que les responsabilités se définissent par leurs sanctions et non par les actes, qui y donnent lieu, puisqu'un même crime donne lieu à la fois à la responsabilité pénale, à la responsabilité civile et à la responsabilité politique.

L'impeachment

Comment est née dans l'Histoire de l'Angleterre, cette idée que les ministres du roi sont obligés de s'en aller, dès qu'ils n'ont plus la confiance de

Source : BIU Cujas

l'Assemblée ?

Cette idée est sortie spontanément de la responsabilité pénale et de l'institution de ce qu'on appelle en Angleterre "l'impeachment" c'est-à-dire la mise en accusation des ministres.

A la suite d'une évolution historique très longue et dans les détails de laquelle on ne peut entrer ici, la Chambre des Communes est considérée comme étant l'ensemble des jurys d'accusation d'Angleterre, c'est-à-dire que la Chambre des Communes a le droit de mettre en accusation pour l'ensemble des crimes qui intéressent l'Angleterre. La Chambre des Lords est considérée comme incarnant le pouvoir judiciaire dans son expression la plus élevée.

Aujourd'hui, encore, la Chambre des Lords est l'autorité judiciaire la plus élevée, et lorsqu'il y a un procès important, même les particuliers peuvent aller plaider devant cette Chambre, mais c'est une procédure formidablement coûteuse.

Il ne faut pas croire cependant que les Lords vont juger les procès. Ils gardent le droit théorique personne ne leur a enlevé, mais pratiquement cette mission de justice est confiée à une espèce de commission, composée de ce qu'on appelle "les lords de justice".

Lorsqu'un ministre commet une faute grave, lorsqu'il compromet les intérêts de l'Angleterre, la Chambre des Communes le met en accusation devant la Chambre des lords, c'est "l'impeachement".

Au début, la Chambre des Communes trouvant un ministre du roi incapable ou compromettant, par son incapacité notoire ou même par sa malhonnêteté, les intérêts de l'Angleterre, le mettait en accusation et la Chambre des Lords le condamnait à la peine qu'elle considérait idoine à la circonstance.

Progressivement, la menace de la mise en accusation a suffi, et on en est arrivé à ce fait que lorsqu'un ministre n'avait pas la confiance de la Chambre des Communes, il s'en allait pour éviter la mise en accusation. Voilà comment peu à peu a été dégagé le régime parlementaire, tel qu'il fonctionne actuellement en Angleterre.

Comment le régime parlementaire a passé en France.

Comment est-il passé en France ? C'est le roi Louis XVIII, qui l'a rapporté d'exil en 1814. On ne sait pas si Louis XVIII lui-même a rapporté ce régime, mais ce qui est certain, c'est que c'était un homme d'une grande intelligence, d'une grande finesse et de beaucoup de bon sens, qui avait vu le régime parlementaire fonctionner en Angleterre (il y avait été en exil après avoir vécu assez longtemps sur la frontière de la Russie et de l'Allemagne), et s'il n'a pas

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

introduit lui même ce régime, il était tout de même apte à le comprendre. C'est pourquoi, dans la suite, il l'a très bien compris et c'est lui qui a dit: "Ce n'est pas le roi, qui est la clé de voûte, c'est le président du conseil".

Un jour que les ministres l'accompagnaient jusqu'à sa voiture, il a donné la formule du régime parlementaire en disant: "Aujourd'hui vous m'envoyez promener, mais si vous perdez la majorité dans la Chambre, c'est moi qui vous enverrai promener".

Non seulement Louis XVIII avait toutes les qualités pour comprendre le régime parlementaire, mais il avait également les qualités du monarque parlementaire; d'abord, un sens extrêmement élevé de la dignité royale, et surtout de la dignité du roi de France.

Lorsqu'il arriva en 1914 à Paris, Paris était occupé par les Alliés, qui avaient vaincu Napoléon; le roi de Prusse et le tsar de Russie étaient là. On pourrait s'imaginer que Louis XVIII, protégé par ces deux monarques, va être intimidé par eux; il n'en est rien, il est le chef de la première maison royale du premier pays du monde, et lorsqu'on passe dans une porte, il n'admettra jamais que le tsar de Russie passe devant lui.

Lorsque les Prussiens voudront faire sauter le pont d'Iéna, il déclarera qu'il ira avec son fauteuil s'installer sur le pont, lorsqu'il sautera.

On raconte que le tsar de Russie voulut recommander à Louis XVIII un certain nombre de pairs; mais lorsque le tsar se trouva devant Louis XVIII, il n'osa rien lui demander, tant le roi de France avait de dignité.

Louis XVIII

Si Louis XVIII était tout prêt à remplir ce qu'on appelle la fonction de majesté, il était également tout prêt à se contenter des petites satisfactions de l'étiquette, étiquette qu'il avait d'ailleurs conservée en exil. Aux Tuileries, il exigeait le maintien de l'ancienne étiquette et chaque jour, à une heure déterminée, un garde entrait dans son cabinet et lui disait "Rien de nouveau".

Pour les repas, il y avait le même cérémonial que du temps de Louis XIV.

Louis XVIII était un homme cultivé, qui avait des préoccupations littéraires, il faisait des vers, lisait les classiques latins dans le texte; et parvenu à l'âge où il monte sur le trône et dans son état de santé, il avait toutes les dispositions pour jouer ce rôle assez effacé "de timbre en caoutchouc", comme le disait Bernard Shaw du roi d'Angleterre.

Lorsqu'il fit son entrée à Paris en 1814, on fut assez surpris de voir qu'il n'était pas à cheval, alor

Source : BIU Cujas

que dans les anciens temps, les évêques eux-mêmes et les papes faisaient leur entrée dans leur ville, montés sur une mule.

Pour cette entrée à Paris Louis XVIII s'était fait faire un uniforme quasi militaire; des épaulettes et des espèces de bottes en velours rouge avec des glands d'or. Le vicomte de Reiset raconte dans ses mémoires qu'étant premier gentilhomme de la Chambre il avait enlevé deux doigts de pied au roi en lui retirant ses bas; le roi Louis XVIII était en effet atteint de gangrène sénile. Il se blessa un jour assez gravement à la tête en s'endormant à sa table de travail, sa tête étant venue heurter le bord de la table

Louis XVIII et ses favoris

D'autre part, il avait la manie du favoritisme, il lui fallait un favori (en général, les favoris sont des gens assez peu dignes; parce que l'homme qui a une situation très élevée veut que les hommes qui sont auprès de lui tiennent tout de sa bienveillance) peu importait d'ailleurs à Louis XVIII que ce favori fut un homme ou une femme, et si on voulait le flatter on lui attribuait des enfants naturels. Louis XVIII était donc dans un état physique, qui le portait à jouer un rôle effacé, il se désintéressait, du reste, du courant de la vie politique et administrative.

Decazes fut son ministre, il était aussi son favori. Il le voyait deux ou trois fois par jour, mais Louis XVIII lui écrivait également plusieurs fois par jour de petites lettres, dans lesquelles il lui disait "Mon Elie". "Mon enfant". Ernest Daudet, dans son libre sur le duc Decazes, a publié plusieurs de ces lettres.

Le duc Decazes était d'ailleurs un parvenu au point de vue de la noblesse, de sorte qu'un jour que le duc Decazes demandait à Louis XVIII d'être nommé gentilhomme de la Chambre, le roi lui répondit: "Mon cher Elie, pour faire un civet, il faut un lièvre; pour faire un gentilhomme de la Chambre, il faut un gentilhomme et vous n'êtes pas gentihomme".

Quand Decazes tombera après l'assassinat du duc de Berry, après l'injuste attaque de Chateaubriand, Louis XVIII enverra Decazes comme ambassadeur à Londres et n'y pensera plus.

La duchesse de Cayla devient ensuite la favorite du roi, elle avait été placée auprès de Louis XVIII par les Jésuites, dit-on, pour le ramener à des sentiments chrétiens, car il était assez voltairien. Il eut des obsèques presque civiles, puisque le corps du roi traversa tout Paris pour se rendre à St-Denis sans accompagnement du clergé.

On voit donc cette physionomie extrêmement curieuse de Louis XVIII, qui le prédestinait à être chef de

Source : BIU Cujas

l'Etat parlementaire.

Le régime parlementaire avait été préconisé par l'extrême droite, par les ultra royalistes dans la Chambre Introuvable et par leur théoricien, qui était Chateaubriand dans son livre "La monarchie selon la Charte".

La Chambre Introuvable

Lorsque Louis XVIII voit la composition de la première Chambre de la Restauration, il s'écrie,"mais c'est une Chambre introuvable" et à ce moment il était extrêmement heureux d'avoir une Chambre tout à fait royaliste, mais il s'aperçoit à un moment que ces royalistes sont, suivant l'expression consacrée "plus royalistes que le roi".

En effet, Louis XVIII, remonté sur son trône, est rentré dans le Chateu des Tuileries et au Louvre, s'il lui fait plaisir d'y habiter; il reçoit sa liste civile, il est le roi légitime de France et de Naples; au contraire, tous les gentilhommes qui lui ont été fidèles, ceux notamment qui l'ont suivi en exil, ceux aussi qui ont souffert à l'intérieur de la France ne sont pas rentrés dans leur château, ils n'ont pas retrouvé leur hôtel, leur fortune, de sorte qu'il y a chez eux un mécontentement, que nous pouvons blâmer, mais qu'il faut comprendre.

Le duc de Richelieu, parlant à la Chambre Introuvable, dit un jour:"Chaque jour pour venir à la Chambre, je passe devant l'hôtel qui a été celui de mon père, il ne m'appartient plus, cependant je n'ai pas d'amertume, n'en n'ayez pas plus que moi: "C'est très beau, mais on ne peut pas trouver toujours 500 hommes absolument désintéressés et de sentiments aussi élevés que le duc de Richelieu.

D'autre part, remarquons que Louis XVIII ayant l'air de reconstituer l'ancien régime conservait une quantité d'institutions de la Révolution et de l'Empire; il conservait l'égalité civile, il n'y avait plus de noblesse privilégiée, il conservait les départements, par conséquent consacrait par là l'oeuvre de la révolution, il conservait les préfets, comme les avait institués Napoléon, il conservait les tribunaux et toute la France moderne. Ceux qui représentaient la France ancienne et qui avaient souffert pour le maintien cette ancienne France n'étaient pas satisfaits de Louis XVIII et de ses ministres. Ils étaient donc plus royalistes que le roi.

Ces gens, qui avaient la majorité à la Chambre, prétendaient que les ministres soient responsables devant eux. C'est le commencement du régime parlementaire en France; c'est de la Chambre que doit partir l'impulsion générale de la politique du pays.

Le contrôle du

Comment se réalise ce contrôle ? Pas suivant les

Source : BIU Cujas

gouvernement par les Chambres.

formes modernes. La question, l'interpellation, l'ordre du jour, tout cela est ignoré de 1814 à 1830. Il y a pour contrôler le gouvernement:

L'adresse

1°) l'adresse en réponse au discours du trône; nous savons qu'à l'ouverture de chaque session le roi vient solennellement prononcer un discours du trône et la Chambre répond. Par conséquent, la Chambre fait connaître ses vues sur la politique générale.

La discussion du budget

2° - La discussion du budget, qui est extrêmement pratique pour apprécier la politique du gouvernement.

La discussion de la loi des comptes

3° - Quelque chose qui était très important à cette époque et qui est devenu aujourd'hui une formalité vide: la discussion des comptes. C'est le Parlement, qui en votant la loi des comptes, donne quitus aux ministres de leur administration financière. Aujourd'hui, les Chambres démocratiques se désintéressent complètement de la loi des comptes. Peut-être parce que la loi des comptes n'intervient que très longtemps après, Elle intervient, non point par le vote du Parlement mais par le vote de la cour des Comptes.

La cour des comptes prépare la loi des comptes et elle est toujours, à tort ou à raison, extrêmement en retard. C'est ainsi qu'en ce moment, elle examine encore les comptes de 1921 ou 1922.

Lorsqu'on va à la Chambre, au milieu des conversations et des bruits de toutes sortes, on voit quelquefois le président remuer des papiers et sans qu'on s'en soit aperçu un vote a été fait, puisque le journal officiel mentionne "La Chambre a voté les comptes des années 1920 à 1925.

Au contraire, sous la Restauration, où le budget n'était que de 800 millions, on avait les comptes immédiatement. Les ministres restaient d'ailleurs plus longtemps en place et ainsi on examinait les comptes des ministres en fonction et on les épluchait. On les épluchait d'abord pour contrôler le gouvernement et ensuite parce que la Chambre de la Restauration, comme celle de la Monarchie de Juillet était une Chambre de gros contribuables, puisque, pour être éligible à la Chambre des Députés de la Restauration, il fallait payer 1.000 Frs. de contributions directes.,ce qui correspondrait aujourd'hui, avec un budget 70 fois plus important, à payer 70.000 Frs.

Ces gros contribuables étaient comme le conseil d'administration d'une société, et ils voulaient savoir comment était géré l'argent qu'ils donnaient au gouvernement.

La pétition.

Il y avait aussi un autre moyen, qui n'existe plus aujourd'hui: c'est la pétition. On fait encore aujourd'hui des pétitions, mais elles émanent de demi-

Source : BIU Cujas

fous, de maniaques, d'inventeurs, et si elles figurent encore à l'Officiel, elles ne viennent pas en discussion. Sous la Restauration, quand un député désirait interpeller sur la politique du gouvernement, il invitait des complices à envoyer une pétition à la Chambre sur le fait sur lequel il voulait demander des explications. La pétitition était examinée par une Commission et la Chambre était appelée à donner sa solution sur la pétition. C'est ce qui se passait, lorsqu'il y avait des troubles dans une ville, et que des députés demandaient le maintien de l'ordre public dans cette ville et la défense de leurs propriétés et de leur personne.

Pendant tout le règne de Louis XVIII, 1814-1824 se produit le reverdissement de notre pays; chaque fois que notre pays tombe, qu'on le croit perdu, il a un sursaut magnifique et remonte. On peut, en effet imaginer l'état de la France en 1814-1815; la France envahie, le désordre est dans les finances, le pays est découragé, les familles sont attristées par les pertes causées par la conscription et les campagnes incessantes de Napoléon Ier. De plus, il faut chaque jour remettre 300.000 Frs. en or au roi de Prusse et à l'Empereur de Russie pour l'entretien des troupes qui séjournent sur notre territoire.

En 1919, nous avons demandé des réparations à l'Allemagne, elles n'ont pas été payées, mais en 1815 les Alliés savaient se faire payer.

L'assassinat de Fualdès

A cette époque, la rente est à 50 frs. or; en 1824, le pays est pacifié, il n'y a plus un soldat allemand sur le territoire et la rente est à 105 Frs. Louis XVIII est un roi, qui tient sa place en Europe et y parle en roi.

On a raconté que le fils de Louis XVI s'était échappé du Temple et que Louis XVIII régnait à la place de son neveu. Ces jours-ci vient de paraître un livre sur Fualdès, grand bourgeois de Rodez, qui fut assassiné dans des conditions épouvantables; il fut saigné comme on le fait pour les animaux et devant sa porte on avait mis un joueur d'orgue. Berryer s'amusa à composer sur cette affaire une complainte devenue célèbre. On avait dit que Louis XVIII avait fait assassiner Fualdès, parce que celui-ci avait la preuve que Louis XVII était vivant. En tout cas, ce fut un crime assez mystérieux.

Si Louis XVIII fut un grand roi, on n'en peut dire de même de Charles X, son frère, M. de La Gorce, qui écrivit trois livres sur Louis XVIII, Charles X et Louis-Philippe, n'a aucune admiration pour Charles X, lequel était un gentilhomme extrêmement élégant, mais sans grande intelligence et qui n'était pas disposé à

Source : BIU Cujas

jouer ce rôle de roi constitutionnel, que Louis XVIII avait consenti à jouer. Charles X essaie de réagir contre le régime parlementaire par les ordonnances de juillet; il appelle au pouvoir son ami Polignac, qui était un gentilhomme extrêmement désintéressé, qui eut une attitude courageuse, lors de son procès devant la cour des Pairs, mais qui n'était pas non plus d'une haute intelligence.

Lorsque Charles X lança ses ordonnances: suspension de la liberté de la presse, modification de la charte de 1814, etc... il demanda l'avis de Polignac qui lui dit: "Cette nuit j'ai eu un rêve une apparition de la Ste Vierge, qui m'a dit qu'on pouvait aller de l'avant". Et Charles X se rend à cet avis pour le moins original.

La monarchie de Juillet

Donc, avec Charles X recul du régime parlementaire

Nous arrivons ainsi à la monarchie usurpatrice de juillet avec Louis-Philippe, cousin de Charles X, qui d'ailleurs exile Charles X et toute sa famille, et leur interdit même de posséder des biens en France.

De 1838 à 1848, période régulière, où se développe le régime parlementaire, il se confirme; notamment apparaît l'interpellation qui est une demande d'explication adressée aux ministres, cette demande étant close par une motion votée par la Chambre, motion déclarant qu'elle approuve ou qu'elle n'approuve pas la réponse du gouvernement.

En Angleterre, il n'y a pas de motion qu'on appelle l'ordre du jour.

L'ordre du jour à la suite des interpellations

En France, avec notre besoin de clarté, il nous a semblé qu'une discussion devait aboutir à une décision, qui serait le vote de la Chambre sur un texte comportant son opinion sur la discussion qui vient d'avoir lieu.

Sous la monarchie de Juillet, l'ordre du jour apparaît, et chose assez curieuse, ce n'est pas la Chambre des Députés, qui a inventé l'ordre du jour; nous savons que c'est l'extrême droite, qui a inventé le régime parlementaire, mais c'est le gouvernement, qui a inventé l'ordre du jour, parce que le gouvernement tenait sa majorité et qu'il exigeait que cette majorité fit connaître son opinion d'une façon claire et précise. Mais le ministère demandait des motions de confiance, parce qu'il savait qu'il obtiendrait un vote favorable. Or, il ne faisait pas attention que si la Chambre peut voter une motion de confiance, elle peut aussi voter des motions de défiance.

Le rôle de Louis-Philippe

Sous la Monarchie de Juillet, il faut signaler également le rôle du roi Louis-Philippe. Louis-Philippe, en montant sur le trône a une grande expérience de la vie. Il est jeune lorsqu'éclate la Révolution,

Source : BIU Cujas

il est fils de Philippe-Egalité, qui votera la mort de Louis XVI et qui sera d'ailleurs décapité ensuite. Dans une certaine mesure Louis- Philippe suivit dans sa jeunesse la politique de son père, c'est-à-dire qu'il se rallie à la Révolution; il est dans les armées de la Révolution à Jemmappes et à Valmy, il aime à le rappeler; il n'a pas émigré et pendant toute la Révolution il y a un mouvement orléaniste, et certains parmi les révolutionnaires, le considèrent comme leur suprême ressource.

Lorsque Philippe-Egalité est décapité, Louis-Philippe est obligé de quitter la France, il part en Suisse, mais il part seul et sans argent, il couche au bord d'une porte, une femme lui permet de s'étendre sur une botte de foin et lui donne quelques sous. Il donne ensuite des leçons de français pour vivre.

Louis-Philippe a donc connu les difficultés de l'existence; de plus il avait reçu une grande éducation, il était intelligent et cultivé, aussi ne se contente-t-il pas, une fois sur le trône, du rôle qu'a joué Louis XVIII. Il dit: "quoiqu'ils fassent, je ménerai mon fiacre". Il ne veut pas être un roi que l'on mène, il veut autant que possible des ministères sans présidents du conseil; il en résulte que ce sera lui le président du conseil.

Cependant, il n'est pas toujours possible de n'avoir pas de président du conseil; alors il fait présider les ministres par des "bustes" c'est-à-dire qu'il met à la tête des ministères un maréchal (un militaire, qui ne connaît pas grand chose à la politique et qui a l'habitude de l'obéissance). Ce fut pendant longtemps le maréchal Soult, Ce maréchal, qui avait déjà ce grade sous le Premier Empire, est un homme très âgé. Le roi est donc le maître. Parmi les militaires, qui furent ainsi à la tête des ministères, il y eut Marais, Gérard, Maison; il y eut également Mortier, qui fut tué à côté de Louis-Philippe au moment de l'attentat de Fieschi. C'était un brave général, mais un jour il monta à la tribune de la Chambre, là il leva les bras au ciel, il ouvrit la bouche et redescendit sans avoir rien dit.

Cette timidité de parole des soldats est d'ailleurs une chose assez fréquente.

Thiers et Guizot

Il y eut à cette époque de grands débats à la Chambre sur le rôle du chef de l'Etat dans le régime parlementaire, Thiers d'un côté, Guizot de l'autre; Thiers disait: "le roi règne et ne gouverne pas". Guizot répondait: "le trône n'est pas un fauteuil vide"; c'est-à-dire que sur ce fauteuil il y a un homme qui pense, qui est au service du pays et qui peut faire connaître et même essayer de faire triompher sa

Source : BIU Cujas

pensée.

La doctrine de Guizot est d'ailleurs acceptable, lorsqu'on la connaît jusqu'au bout. Le roi a le droit d'avoir une politique, à la condition qu'il trouve un ministère pour la faire et une Chambre pour l'approuver. Par conséquent, les réclamations de Thiers n'étaient pas fondées. Sans doute si le roi ne trouve pas de ministère ou si la Chambre n'approuve pas sa politique, le roi ne peut pas la suivre, mais le roi a le droit d'avoir une politique, et une pensée et d'essayer de la réaliser.

Tendance à la normalisation par la marche vers le régime parlementaire

Il faut ajouter à cette histoire du régime parlementaire qu'avant la révolution de juillet, à deux reprises en France, la tendance au régime parlementaire est apparue comme la tendance à la normalisation des choses. Ici une parenthèse: Lorsque les dictateurs s'installent dans des pays voisins, notamment lorsque Mussolini s'est installé au pouvoir, on a dit: "On reviendra progressivement à la normale, c'est-à-dire à un régime de liberté et de démocratie, c'est ce qu'on appelle la normalisation; au moment où Mussolini a marché sur Rome, il n'avait pas la doctrine fasciste qu'il a maintenant. C'est une doctrine qui a été construite au fur et à mesure des évènements. Il est installé purement et simplement dans le statuto de 1848 avec un Sénat, une Chambre des Députés et le roi; tout cela se modifie progressivement. Mais il n'y a pas eu de normalisation.

L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire.

Le Premier Empire et le Second Empire ont fini dans le régime parlementaire. Le Premier Empire a fini dans le régime parlementaire avec l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire. Louis XVIII revient en France en 1814, Napoléon est envoyé à l'Ile d'Elbe, puis il revient en France pour les Cent jours en Mars. C'est alors que le maréchal Ney, envoyé par Louis XVIII pour arrêter Napoléon, se rallie à lui et marche contre Louis XVIII. Le maréchal Ney fut condamné pour cette trahision et fusillé. Ce qui d'ailleurs était une faute et une maladresse de Louis XVIII, qui aurait pu l'exiler, tout le monde aurait trouvé cela légitime. Il y a des sévérités excessives, qui pèsent sur certains régimes, c'est le cas du maréchal Ney.

Lorsque Napoléon débarque au Golfe Juan, un écrivain politique français, qui s'appelait Benjamin Constant, écrivit un article fameux. Benjamin Constant se faisait passer pour un descendant religionnaire fugitif, c'est-à-dire un protestant parti après la révocation de l'Edit de Nantes. Or c'était faux, son aïeul était parti sous Henri IV, alors que les protestants étaient bien tranquilles, il était allé prendre du service auprès du grand Duc de Hesse et il était gen-

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

tilhomme de ce prince. Benjamin Constant était également gentilhomme du grand duc de Hesse, il était citoyen suisse, puis il se fait élire député français. On conteste d'ailleurs sa nationalité, puis on l'admet; à sa réélection, on conteste encore une fois sa nationalité puis on l'admet à nouveau.

Benjamin Constant a laissé un cours de politique constitutionnelle, un romain psychologique, qui s'appelle "Adolphe" célèbre pour son amitié pour Mme. Récamier et Mme. de Staël.

Donc, lorsque Napoléon débarque au golfe Juan, Benjamin Constant écrit un article où il déclare:"Je n'irai pas, misérable transfuge, m'humilier aux pieds de cet Attila" et toute l'histoire romaine et grecque lui fournit des invectives contre Napoléon.

Napoléon arrive à Paris et aussitôt il fait demander Benjamin Constant. Il craint que l'Empereur ne le fasse fusiller, mais Napoléon lui demande seulement une constitution. C'est l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, ou constitution des Cent-Jours du 20 mars 1815.

Dans cet acte additionnel, qui est, en réalité, une constitution nouvelle, Benjamin Constant copie la charte de 1814: Chambre des Pairs, Chambre des Députés, ministres responsables devant la Chambre, etc... Napoléon à ce moment se déclare l'ami de toujours de la liberté.

Le Second Empire finit par le régime parlementaire

Le Second Empire également finit par une constitution parlementaire. La constitution du 14 janvier 1852 est contraire au régime parlementaire; il y a un chef de l'Etat, élu pour 10 ans; le 2 décembre 185 ce chef de l'Etat, président de la république deviendra Empereur et, pendant tout l'Empire autoritaire, c'est-à-dire jusqu'aux environs de 1860, nous avons un système non parlementaire.

A partir de 1860, le système parlementaire s'introduit et s'accentue; Napoléon lâche d'abord le droi pour la Chambre de répondre par une adresse au discours du trône; puis, alors qu'au début les ministre n'entraient pas à la Chambre et que le gouvernement n'était représenté que par des conseillers d'Etat, Napoléon III crée des ministres d'Etat, qui sont des ministres de la parole, qui représentent l'Empereur. C'est le régime parlementaire qui commence.

Dans la suite, on permettra aux ministres à portefeuille d'entrer dans le Corps législatif; ils n'y sont pas comme aujourd'hui au premier banc de l'hémicycle, ils sont sous la tribune, face à la Chambre, à la place où sont actuellement les secrétaires sténographes.

Source : BIU Cujas

Le plébiscite de mai 1870

Nous arrivons à la constitution du mois de mai 1870. Non seulement, les ministres peuvent entrer à la Chambre, mais encore ils peuvent y être pris et ils sont responsables devant les Chambres. C'était là toucher à l'une des 5 bases, sur lesquelles Louis-Napoléon avait été élu et comme pour toucher à une des bases il fallait, non seulement un sénatus-consulte, mais encore l'approbation du peuple par le plébiscite, nous avons un plébiscite approbatif au mois de mai 1870, à une majorité un peu décroissante , puisqu'il y a 1.200.000 opposants, dans lesquels sont les républicains et aussi les adversaires du régime parlementaire. Toutefois, on peut dire qu'à la veille de la guerre de 1870, le régime est approuvé par 6 millions d'électeurs environ. Or, au 4 septembre 1870, l'Empire n'a plus de partisans. On voit combien il est difficile de fonder solidement un régime dans un pays.

Cette histoire du régime parlementaire est intéressante de 1814 à 1848, mais il est remarquable de constater cette tendance à la normalisation par la marche vers le régime parlementaire.

Souplesse du régime parlementaire.

Le régime parlementaire est un équilibre des pouvoirs, donc c'est un régime extrêmement souple, adaptable. Or il s'est adapté à la conduite de la guerre et la balance a penché, tantôt vers le pouvoir exécutif, surtout avec Clemenceau, tantôt vers le pouvoir législatif avec le ministère Combes, où la délégation des gauches dirigeait la politique générale du gouvernement.

Il y a quelque chose à souligner dans ce régime parlementaire c'est qu'on ne peut pas raisonner avec la logique et les mathématiques, il peut y avoir une chose ou deux et peut-être même trois. Le régime parlementaire ne donne son plein effet que s'il y a un chef, le président du Conseil, il a donné son plein effet avec des hommes comme Clemenceau, même avec Waldeck-Rousseau, Combes dans une certaine mesure a été un président du conseil, à l'étranger Cavour; mais il ne donne son plein effet qu'avec un bon recrutement des Chambres.

Un article de la constitution de l'an III dit: "Les citoyens se souviendront sans cesse que c'est de la sagesse dans le choix des assemblées électorales que dépendent la grandeur, la prospérité et la tranquillité de la République".

Source : BIU Cujas

Le Président de la République

Il y a un Président de la République

Le Président de la République représente dans le Gouvernement l'élément stable; nous savons que le régime parlementaire suppose un chef de l'Etat inamovible, que ce soit un roi héréditaire ou un président de la République, élu pour une durée déterminée: à côté de lui un élément instable, un élément changeant, qui est cependant l'élément principal du mécanisme, à savoir le Cabinet ou ensemble des ministres.

On dit que le nom de "cabinet" vient de ce que sous l'Ancien Régime, en attendant le lever du roi, les ministres se réunissaient dans une petite pièce attenant à la chambre du roi; en Angleterre, le même terme existe, de sorte que l'on ne sait pas si l'origine du mot est absolument certaine.

Grèvy, futur président de la République, demandait en 1848, qu'il n'y en eut pas.

On sait qu'en 1848, devant la Constituante, la question s'était posée de savoir s'il y aurait un chef de l'Etat et que Grévy déposa un amendement tendant précisément à ce qu'il n'y eut pas de chef de l'Etat, il y aurait eu simplement un président du conseil, des ministres, qui auraient été nommés par l'assemblée législative, responsable perpétuellement devant cette assemblée et il n'y aurait pas eu d'élément stable.

L'élection du président de la République: peuple ou Chambres

Comment le chef de l'Etat serait-il nommé?

Deux systèmes s'offraient : ou bien la nomination directe ou indirecte par le peuple comme aux Etats-Unis; ou bien la nomination par les Chambres législatives (Sénat et Chambre des Députés).

Pratiquement, dans notre constitution de 1875, c'est le deuxième système, qui a prévalu sans difficulté. La question ne s'est pas posée devant l'Assemblée Nationale, qui a décidé en 1875 que le Président de la République serait nommé par les Chambres.

En effet, les membres de l'Assemblée Nationale, en majorité monarchistes, mais monarchistes libéraux, étaient adversaires de ce qu'on appelle "le pouvoir personnel"; ils avaient vécu le pouvoir personnel sous le Second Empire et ils n'en voulaient plus.

Source : BIU Cujas

Ils avaient, de plus, eu devant eux, le président de la République de 1848, qui avait été élu (sur un discours prestigieux de Lamartine) par le peuple, c'était Louis-Napoléon Bonaparte, fils de Louis, roi de Hollande. C'était le suffrage universel, lui-même, qui par cette élection avait rétabli l'Empire; c'était l'Empire qui avait voulu la guerre, et c'était de la guerre qu'était sortie l'Assemblée Nationale.

Avantages de l'élection par les Chambres

Donc, l'élection par les Chambres; on trouve d'ailleurs que ce système a un certain nombre d'avantages. D'abord, la rapidité. Si le Président de la République meurt brusquement ou donne sa démission, il n'y a pas d'interrègne; pratiquement, le lendemain, dans les trois jours au plus après la vacance de la présidence de la République, un nouveau président de la République est élu.

En outre, le choix par les Chambres a des avantages qui sont sans doute des avantages négatifs, mais qu'on a appréciés en 1875: les Chambres choisissent un homme de tout repos. La première fois, après 1875, que la question s'est posée, il y avait deux candidats possibles: Gambetta aurait été élu par le peuple, mais les Chambres ont choisi Jules Grévy; et l'incident Schnoeblé avec l'Allemagne a prouvé que ce choix avait été judicieux.

Procédure de l'élection du Président de la République

Procédure de l'élection. Date de l'élection Convocation

Il faut d'abord prévoir la fin normale du mandat du Président de la République: un mois avant l'expiration de ses propres pouvoirs, le Président de la République doit convoquer les Chambres, afin qu'elles procèdent à l'élection de son successeur. Si le Président de la République n'a pas fait spontanément cette convocation, les Chambres se réunissent de plein droit 15 jours avant l'expiration de ce mandat.

Donc pendant un mois, il y a un Président de la République, qui doit arriver à la fin de son mandat dans un mois et un Président de la République, qui n'entrera en fonctions que dans un mois. Nous avons eu cette situation à plusieurs reprises, notamment M. Poincaré, qui avait été élu sénateur avant la fin de son mandat de Président de la République et qui a dû pendant un mois attendre pour entrer au Sénat.

Source : BIU Cujas

De même, M. Deschanel, élu Président de la République alors qu'il était Président de la Chambre, dût quitter l'hôtel de la présidence et se loger à l'hôtel avec sa famille, parce que M. Eugène Pierre, secrétaire général de la Chambre, qui était un véritable précis de droit constitutionnel, avait, en vertu de la séparation des pouvoirs, interdit à M. Deschanel élu Président de la République, de continuer à habiter la Présidence de la Chambre.

Durée du mandat du Président de la République

Durée du mandat de Président de la République

Il est élu pour 7 ans. La différence entre les 7 ans du Président de la République et les 9 ans d'un sénateur n'est pas, comme on pourrait le croire de 2 ans, mais dans ce fait que le Président de la République est toujours élu personnellement pour 7 ans, tandis qu'un sénateur est élu pour la durée à accomplir par la série à laquelle il appartient. On sait en effet qu'il y a trois séries de sénateurs puisque le Sénat est renouvelable par tiers tous les trois ans, et s'il y a une élection partielle, les sénateurs élus finissent simplement le temps qui reste à accomplir à la série à laquelle ils appartiennent. C'est ainsi qu'ils peuvent siéger seulement 3 ans, 2 ans ou même un an; au contraire, le président de la République est toujours élu pour 7 ans. Le septennat est personnel à ce point de vue.

Pourquoi sept ans

Ce chiffre de la durée du mandat du Président était le plus long existant à ce jour. Pourquoi a-t-il été choisi? Le chiffre 7 comme le chiffre 3 ou 9 est un attrait mystérieux remontant aux premiers temps de l'histoire.

Il y a de plus une circonstance passagère, qui est celle-ci: on se rappelle qu'au 24 Mai 1873, le Président de la République élu fut le maréchal de Mac-Mahon, qui remplaçait M. Thiers. Or, le maréchal de Mac-Mahon devait exercer ses fonctions pendant tout le temps que durerait l'assemblée nationale. Mais au mois de Novembre 1873, après l'échec des négociations entre la branche aînée et la branche cadette des Bourbons, l'Assemblée Nationale pense qu'il faut faire quelque chose pour stabiliser les circonstances et permettre à la situation de s'éclairer, notamment en attendant que le comte de Chambord meure.

On décide donc de donner au Maréchal de Mac-Mahon une durée de pouvoir déterminée et on pense lui donner 10 ans; mais le maréchal compte son âge et pense qu'il n'a pas dix ans de forces devant lui; alors par un message à l'Assemblée Nationale, il l'informe

Source : BIU Cujas

que la durée de 7 ans correspond mieux avec la durée des forces qu'il peut consacrer à son pays et c'est ainsi qu'en 1873, fut voté le septennat en faveur du maréchal de Mac-Mahon.

Il faut dire aussi à ce sujet que cette durée de 7 ans est la plus longue qui ait existé jusqu'ici pour le Président de la République. En 1848, le Président de la République était élu pour 4 ans; le Président des Etats des Etats-Unis n'est élu que pour 4 ans.

En établissant cette durée de 7 ans, l'assemblée a voulu marquer son esprit conservateur.

La Chambre des Députés et le Sénat sont réunis à Versailles

Lieu de l'élection
Date

Si le Président de la République, un mois avant l'expiration de son mandat, fait lui-même la convocation, il indique en même temps la date de la réunion de l'Assemblée nationale.

Si le Président de la République vient à mourir, c'est immédiatement que les Chambres se réunissent.

Convocation

Ce mot "immédiatement" signifie pratiquement 3 jours au plus.

Qui fixe la date de la convocation de l'Assemblée Nationale?

C'est le Président du Sénat.

Bureau

Le Président de l'Assemblée Nationale est le Président du Sénat; il est assisté des autres membres du bureau du Sénat. Toutefois, à raison des dépenses communes, les questeurs de la Chambre lui sont adjoints.

Le Président doit être élu à la majorité absolue des suffrages exprimés

Le Président de la République est élu à la majorité absolue, c'est-à-dire qu'à n'importe quel tour de scrutin aucun candidat n'est élu président de la République, s'il n'a plus de la moitié des suffrages exprimés. Il y aura donc autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour arriver à cette majorité absolue. Pratiquement, en France, il n'y a jamais eu plus de deux tours de scrutin; mais on peut imaginer un nombre de tours de scrutin beaucoup plus considérable.

Pour l'élection du pape, pour arriver à une solution rapide, il a fallu inventer la règle du Conclave c'est-à-dire imaginer que les cardinaux seraient sous clé et ne pourraient sortir que lorsqu'ils auraient élu un pape.

Dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord, l'élection du gouverneur se fait également à la majorité absolue et on a vu des parlements de ces

Source : BIU Cujas

Etats particuliers siéger pendant des mois avant qu'un candidat obtienne la majorité absolue.

En France, la rapidité de vote n'est obtenue qu'à l'aide des scrutins préparatoires: En effet, quelques jours avant la réunion à Versailles, les deux Chambres se réunissent dans l'ancienne chapelle de Brosse au Luxembourg , et là on procède à une espèce de scrutin officieux; ceux qui savent n'avoir aucune chance n'ont plus qu'à se retirer et on s'entend sur un candidat.

En 1924, le parti alors triomphant, le parti du cartel, avait voulu faire arriver Paul Painlevé à la présidence et avait imaginé de ne faire cette consultation préparatoire que parmi la gauche et l'extrême gauche. Mais la séance préparatoire fut inutile parce que les autres partis s'entendirent et désignèrent M.Doumergue, qui fut élu. Il fut élu d'ailleurs par ce fait que un certain nombre de ceux qui avaient voté "Painlevé" à la Chapelle de Brosse, votèrent "Doumergue" à Versailles.

Rééligibilité immédiate et indéfinie

Il y a également la question de la réélection, si on est satisfait du Président de la République et qu'il remplisse bien ses fonctions, il faut le réélire, mais la démocratie est hostile aux longues fonctions, la durée de 7 ans est déjà très longue, de sorte que la rééligibilité n'est pas apparue comme étant dans l'esprit de la démocratie.

Le précédent de Washington

Nous avons à ce point de vue l'exemple de la constitution américaine de 1787 qui nomme un président pour 4 ans. Or, il est indéfiniment rééligible, mais Washington, au bout de deux présidences se retira et alors il y eut aux Etats-Unis le précédent de Washington, qui est règle coutumière aussi forte qu'une règle écrite dans la constitution: lorsqu'un président a été élu deux fois, il se retire.

En fait, quelle fut la destinée des Présidents.

M. Bernard Fay, écrivain français, donne des renseignements intéressants dans son livre sur Washington ce dernier aimait l'agriculture, il s'occupa des affaires de son pays, puis au bout de 4 ans, il voulut s'en retourner s'occuper de ses terres.

Le cas du Président Théodore Roosevelt.

Roosevelt I (le Président Théodore Roosevelt) personnalité un peu explosive, extrêmement curieux, avait été nommé par ses concitoyens vice-président, des Etats-Unis, fonction qui consiste à attendre ou à espérer la mort du président; en effet, si le Président meurt, c'est le vice-président qui le remplace, Le Vice-Président est chargé de présider le Sénat, car le Sénat est présidé par une personnalité qui ne fait pas partie du Sénat, par conséquent il n'est pas appelé à voter. Le Président des Etats-Unis fut

Source : BIU Cujas

assassiné et Roosevelt devint donc président à sa place, il fit deux ans parce qu'alors le vice-président achève le mandat du président. Puis il fut réélu pour 4 ans, a l'expiration de ce mandat, il dit: "Je n'ai pas fait 8 ans, mais seulement 6 ans", et il voulut se faire réélire, mais le précédent de Washington était tellement fort que Roosevelt ne put être réélu une troisième fois, bien qu'il fût une personnalité tout à fait éminente et représentative à beaucoup de points de vue du tempérament américain.

Avant la constitution de 1875, M.Thiers, avait été renversé et remplacé par Mac-Mahon, et au moment de la mise en oeuvre de la constitution de 1875 on n'élit pas de président de la République puisque le Maréchal de Mac-Mahon est là pour 7 ans, mais à la suite des événements du 16 Mai, Mac-Mahon donne sa démission; il est remplacé par Jules Grévy, qui fut l'auteur de l'amendement Grévy de 1848; celui-ci, à la fin de son septennat est réélu, c'est la seule réélection que nous ayons; malheureusement cette réélection n'a pas réussi parce que Jules Grévy avait un gendre qui, ainsi que je vous l'ai indiqué, trafiquait des décorations; il fut compromis, et Jules Grévy malgré qu'on l'en eut prié refusait de donner sa démission disant qu'il n'était pour rien dans cette affaire; cette histoire eut un tel retentissement que la Chambre voyant que Grévy refusait toujours de quitter l'Elysée déclara qu'elle se réunirait le soir à 8 heures pour recevoir une communication du gouvernement. On sait ce que cela veut dire, Grévy en protestant, donna sa démission.

Il fut remplacé par Carnot qui mourut assassiné à Lyon; il est remplacé par Casimir Périer qui donne sa démission, parce qu'il ne peut plus se sentir "dans la cage dorée de l'Elysée"; les ministres ne lui disaient jamais rien, il apprenait les nouvelles par les journaux; c'était M. Hanotaux, l'historien, qui était ministre des affaires étrangères et qui ne tenait pas M. Casimir Périer au courant des affaires de l'Etat de sorte qu'un ambassadeur rencontrant le président de la République fut surpris de l'ignorance de ce dernier des affaires en général, Casimir Périer préféra donner sa démission.

Félix Faure remplaça Casimir Périer, il meurt en fonctions. Fallières accomplit ses 7 ans et s'en va; Loubet, Poincaré, Doumergue, également. Un seul fut réélu, c'est Jules Grévy. Carnot et Doumer furent assassinés par des étrangers.

Donc vous voyez la réélection indéfinie n'a pas fonctionné.

Source : BIU Cujas

Absence voulue de concordance entre les pouvoirs du Président et ceux des Chambres

Je vous fais remarquer qu'il y a une absence de concordance voulue entre les pouvoirs de la Chambre et ceux du Président de la République. Il n'y a pas un Président de la République élu en même temps que le Sénat et la Chambre des Députés. Le Président de la République part, ou à l'expiration normale de ses 7 ans, ou par démission ou s'il meurt. Ainsi Lebrun a été élu par une Chambre expirante.

Mais, Mac-Mahon, Grévy, Casimir Périer, Alexandre Millerand ont démissionné, par conséquent, la démission qui devait être un acte exceptionnel est devenu un acte très fréquent. La démission est un acte personnel du chef de l'Etat, c'est pourquoi la démission est le seul de tous les actes du chef de l'Etat qui n'ait pas besoin d'être contresigné par les Ministres. Par conséquent, on peut le dire, il n'y a qu'une chose que le Président de la République puisse faire, c'est donner sa démission, pour tout le reste il a besoin du contre-seing des ministres.

Situation, attributions constitutionnelles et rôle réel du Président

Les hommes de 1848 ont certainement voulu que le Président de la République fut un personnage actif, un gouvernant, les hommes de l'Assemblée Nationale étaient plutôt dans la doctrine de Guizot répondant à Thiers, qui disait: le roi règne et ne gouverne pas" "le trône n'est pas un fauteuil vide". Ils voulaient un homme qui ait des idées, qui les exprime et fasse ce qu'il peut pour les faire triompher, mais à condition qu'il y ait un premier ministre prenant la responsabilité et des Chambres qui approuvent le premier ministre.

Attributions du Président de la République dans la lettre de la constitution

Cela apparait dans quantité de déclarations des membres de l'Assemblée Nationale et notamment dans le fameux discours, où Gambetta dit :"Nous avons tout cédé, nous avons tout abandonné, nous avons un président de la République plus puissant que le roi ne l'a jamais été, etc..."En effet, lorsqu'on lit la liste des attributions du Président de la République, on est impressionné de son importance :

Il est chef de l'Etat,

Il dirige la politique étrangère,

Les ambassadeurs étrangers sont accrédités auprès de lui;

Rien dans l'Etat ne se fait sans le président de la République.

Si le Président de la République ne signe pas,

Source : BIU Cujas

toute la vie publique est arrêtée; or, il n'y a aucune force au monde, qui puisse obliger le Président de la République à signer :

Il signe les projets de loi,

Il promulgue les lois,

C'est lui qui commande les forces de terre et de mer;

Il nomme à tous les emplois civils et militaires;

Il nomme les ministres;

Il a le droit de demander une nouvelle délibération aux Chambres sur une loi qu'elles ont votée.

Il a le droit de grâce, qui était refusé au roi dans la constitution de 1791, etc...

Son véritable rôle.

On croit donc se trouver en présence d'un personnage extrêmement important; mais ce rôle, que la constitution de 1875 a donné au président de la République a été rendu extrêmement difficile , d'abord en le faisant irresponsable. Le Président de la République est irresponsable, c'est-à-dire qu'en aucun cas, on ne peut devant les Chambres critiquer le président de la République pour un acte quelconque qu'il a accompli; la personne du président de la République ne doit pas intervenir dans les débats et si un membre de la Chambre des Députés ou du Sénat faisait une allusion au président de la République, il serait rappelé immédiatement à l'ordre par le président de l'Assemblée à laquelle il appartient.

Irresponsabilité

Un ministre ne peut pas dire pour sa défense qu'il a obéi à un désir ou à un ordre du président de la République.

D'autre part, le président de la République est élu pour 7 ans; il ne peut sortir de fonction que par la mort ou par la démission. Il en résulte que dans un Etat, où l'éducation politique est suffisamment avancée, l'autorité va où est la responsabilité. Qui est irresponsable ne peut pas agir, Dans un conflit, que l'on peut imaginer entre le président de la République et les ministres, les ministres peuvent dire: "Si nous faisons telle ou telle chose, nous perdons notre place, vous vous la gardez . Par conséquent, c'est à nous de prendre la décision".

Le contre-seing ministériel

Si rien ne peut se faire dans l'Etat sans le président de la République, le président de la République ne peut accomplir aucun acte de ses fonctions seul, tous les actes du président de la République doivent être contresignés par un ministre. C'est ce qu'exprimait le président Poincaré en disant:"Le président de la République est un mutilé constitutionnel, il n'a pas de bras, ses bras sont les ministres et à ses ministres il ne peut pas donner d'ordres".

Source : BIU Cujas

Lorsque le Président de la République signe un décret, ce décret est contresigné par un ministre. Lorsque le président de la République préside une solennité nationale et prononce un discours, il est assisté par un ministre; la présence du ministre signifie que le ministre prend la responsabilité de ce que va dire le président de la République. Lorsque le président de la République va aux courses, il a à côté de lui le ministre de l'Agriculture; lorsqu'il reçoit des ambassadeurs, il a à côté de lui le ministre des Affaires Etrangères.

Au cours de la guerre, M.Poincaré avait prononcé un très beau discours, qui est une belle page classique sur la Marseillaise; le gouvernement décida de faire afficher ce discours, comme on ne pouvait pas le faire contresigner, on décida de publier le discours en mettant au-dessous "Pour copie conforme, "Malvy". Donc partout le contreseing ministériel.

Par conséquent, le président de la République est singulièrement diminué; nous avons vu combien le roi d'Angleterre est effacé et pourquoi Félix Faure, à des amis qui venaient lui demander une faveur, avait répondu:"Ma foi, je suis la reine d' Angleterre....".

Le président de la République nomme le premier ministre

Mais le Président de la République est-il ce que Bernard Shaw appelle :"un timbre en caoutchouc". Non, pas tout à fait, il a deux attributions importantes, que n'a pas le roi d'Angleterre :

La première c'est la nomination du premier ministre, du chef du gouvernement. En Angleterre, le roi nomme aussi le chef du gouvernement, mais avec cette différence fondamentale que l'Angleterre a un régime de décentralisation administrative avec des partis centralisés; alors que la France a une centralisation administrative avec partis régionalisés.

Il en résulte que le gouvernement en France dispose de toutes sortes de faveurs et que les politiciens régionalisés demandent les faveurs pour leur localité. C'est tout le secret du régime parlementaire en France;

Au contraire, en Angleterre, les partis sont centralisés, c'est-à-dire qu'il y a une très grande force d'organisation des partis, qui aboutit à Londres; à Londres est le chef du parti. Un député ne peut pas dire "Nommez-moi tel ou tel président de tribunal ou je vote contre vous"On vote avec le parti ; en France, c'est le marchandage perpétuel.

A Londres, il y a un parti conservateur, un parti travailliste et un parti libéral. Lorsqu'un

Source : BIU Cujas

parti était au pouvoir, par exemple, lorsque c'était le parti travailliste, on savait que M. Mac Donald était chef du gouvernement, lorsque c'était le parti conservateur, c'était M. Baldwin. Le roi n'a pas le choix, c'est mécanique. Sir John Simon, dans une conférence qu'il a faite ces jours derniers, a dit que deux fois au cours de l'histoire, le roi avait choisi, non pas le chef du parti, mais le vice-président mais c'est l'exception; ce qui est vrai c'est que le chef du parti dominant s'impose au roi comme chef du gouvernement.

En France, qui est chef du parti conservateur?

Il n'y a pas de parti conservateur; en France nous avons des républicains de gauche, ce qui signifie qu'ils appartiennent au centre et qu'ils tendent vers la droite.

Lorsqu'il s'agit de choisir un président du conseil, le président de la République joue un grand rôle. Si le président de la République choisit quelqu'un qui sera pour le cartel, cela signifie que le président veut faire cette politique; s'il choisit, au contraire, quelqu'un qui est partisan d'une vaste union, union républicaine ou autre, cela signifie que le président de la République désire faire une politique dans ce sens. Par conséquent, grand rôle du président de,la République au point de vue politique générale.

Il y a autre chose : le président de la République lorsqu'il appelle une personnalité, accomplit un acte souvent décisif. Pendant la guerre, chaque matin Clémenceau dans son "Homme Libre "(qui est devenu ensuite "L'Homme Enchaîné") faisait un article véhément contre M. Poincaré. Or, un jour M.Poincaré a appelé M. Clémenceau à la présidence du Conseil, Les deux hommes se détestaient; cependant Poincaré a fait ce geste qui était nécessaire au salut du pays.

Clémenceau d'ailleurs, à la fin de sa vie fut "le père La Victoire"; mais ce fut autrefois un grand destructeur de ministères, qui pactisait avec les socialistes et même les anarchistes, il avait eu plus ou moins de rapports avec la Commune.

De même, quand Millerand a appelé Poincaré, cela fut un acte important (Millerand et Poincaré ne sympathisaient pas). Millerand savait que, une fois Poincaré au pouvoir, lui-même serait complètement effacé, mais il considérait la présence de Poincaré à la présidence du Conseil comme absolument nécessaire, il a fait le geste et n'a eu qu'à s'en féliciter.

Qui est susceptible d'être appelé à la présidence du conseil ? Au point de vue de la pratique, il y a

Source : BIU Cujas

des hommes qui sont consulaires; il y a dans le Parlement, dans la vie publique, des hommes qui peuvent être appelés comme présidents du Conseil, ce sont ceux sur lesquels on compte. C'est le Président de la République qui d'ailleurs décide que celui-ci ou celui-là peut être appelé. S'il refuse d'appeler un homme, celui- ci restera au second plan. Remarquons qu'il y a des hommes autour desquels il y a un mouvement d'estime, mais sans enthousiasme, si un jour le président de la République les appelle à la présidence du conseil, le lendemain toute la presse part en éloges pompeux sur eux. Si le nouveau président du conseil parle la presse dit : "Comme il est éloquent", s'il se tait: "Comme son silence est habile".

Un président de la République, qui n'aurait jamais voulu appeler Daladier, M. Laval, M.Tardieu, aurait laissé ces hommes au second plan. Par conséquent, le président de la République règle l'ascension des hommes d'Etat; il règle, a-t-on dit "le tirage du régime",

On dit aussi que le président de la République est commissaire aux crises, c'est-à-dire que c'est lui qui est chargé de résoudre les crises ministérielles.

Le président de la République préside le Conseil des Ministres.

Le président de la République fait quelque chose de beaucoup plus important; il préside le conseil des ministres. Certains auteurs pensent que le président de la République ne préside pas le conseil des Ministres et ils invoquent en faveur de cette thèse des arguments qu'ils croient très pertinents, mais la réalité est que le président de la République préside le conseil des Ministres.

En effet, c'est l'Elysée qui convoque le conseil des ministres, par conséquent c'est le président de la République, Il est assisté du président du Conseil, mais c'est lui qui recueille les votes et qui met les questions aux voix. Toutefois, il ne vote pas.

En Angleterre, le roi d'Angleterre n'assiste pas aux délibérations des ministres et nous savons que la tradition s'est établie ainsi depuis le règne de Georges de Hanovre . Ce roi ne parlant pas l'anglais n'avait aucune raison d'assister à des délibérations auxquelles il ne comprenait rien, et c'était le premier ministre qui, après le conseil des ministres, venait rendre compte au roi (en latin) de ce qui s'était passé.

Sir John Simon disait au cours de la conférence récente qu'il a faite que ce n'est pas une règle constitutionnelle. Peut-être, mais au fond c'est l'égal de cette règle constitutionnelle, puisque depuis ce

Source : BIU Cujas

précédent, il a été entendu que le roi n'assisterait pas aux délibérations du conseil des ministres.

Au contraire, en France, il y a deux sortes de réunions des ministres, il faudra même bientôt dire qu'il y en a trois:

Conseil de cabinet, sous la présidence du président du conseil à l'Hôtel Matignon,

Conseil des ministres sous la présidence du président de la République à l'Elysée.

Depuis que la présidence du conseil est organisée en organe indépendant, M. Flandin a organisé ce qu'il appelle les comités, c'est-à-dire qu'il réunit à l'hôtel Matignon, sous sa présidence, un certain nombre de ministres, assistés de hauts fonctionnaires pour examiner certaines questions; comité de l'Afrique du Nord, comité économique, comité de la défense nationale, etc..

La présidence duConseil des ministres donne au président de la République une autorité assez considérable; il est l'homme qui sait, l'homme qui a vu, qui a la tradition et c'est avec cette expérience et le tact qu'il doit posséder qu'il peut user de son prestige moral et agir utilement sur les ministres. M. Doumergue , lorsqu'il était président de la République, avait des discussions très vives avec certains de ses ministres, et c'est lui qui, à la fin, faisait voter le conseil sur certaines questions. Le conseil des ministres donnait souvent raison au président de la République.

Il ne faudrait donc pas croire que le président de la République ne joue aucun rôle politique en France.

Les avantages matériels faits au président de la République

Le président de la République habite l'Elysée; il a la jouissance de certains châteaux: Compiègne, Rambouillet, etc...Il a un traitement.

Très souvent, on dit que le président de la République française a un très large traitement, alors que le président des Etats-Unis est dans la misère. Il est vrai que la république s'est mise en veston, ce qui est le cas du président de la République helvétique; lorsqu'il se rend dans une station suisse, personne ne se dérange pour le recevoir, alors que, pour l'arrivée d'un grand duc à St Moritz, par exemple, il y a des banderolles et toute une armée de guides pour l'escorter.

Le président des Etats-Unis ne touche qu'une indemnité de 80.000 dollars c'est vrai, mais on lui paie toutes ses dépenses: frais de maison, de domestiques, de voitures, etc...

M. Garner professeur à l'Université d'Urbana donne

Source : BIU Cujas

sur ce sujet des détails intéressants dans son précis illustré de droit constitutionnel .

Avant la guerre le président de la République française avait un traitement de 600.000 frs plus 300.000 frs de frais de maison et 300.000 frs de frais de représentation. Mais là-dessus il faut qu'il paie le secrétaire civil, le secrétaire militaire tous les secrétaires, les domestiques qu'il ne choisit pas, les huissiers, les gardes, et il ne peut pas facilement renvoyer un domestique, qui ne lui plaît pas; il y a même au sujet du train de maison des règles, qu'il peut difficilement transgresser.

Les indemnités présidentielles ont été augmentées et le président a 3.600.000 frs; mais là dessus il faut qu'il paie l'impôt cédulaire et l'impôt sur le revenu; il aurait été préférable de lui donner moins et de ne pas lui faire payer les impôts.

Un facteur des postes est, à l'heure actuelle, au coefficient 10, un instituteur au coefficient 8 ou 9, mais le président de la République est à peine au coefficient 3. Par conséquent, grande misère du président de la République. Il est certain qu'il a réduit son train de vie. Autrefois, il donnait des réceptions dans le jardin; il les a supprimées, parce que cela lui coûtait trop cher.

Le président de la République est protégé contre les délits d'offense, c'est-à-dire que le président de la République doit être entouré d'un certain respect, mais cela ne signifie pas grand chose; car on avait essayé une application de ce délit contre Gérault Richard, qui avait injurié le président de la République Casimir Périer; il en est résulté que Jaurès, qui était venu plaider pour Gérault Richard s'étant vu reprocher par le président du Tribunal d'avoir comparé la maison de Casimir Périer à une maison mal famée, a répondu au président : "qu'il ne comparaît pas la maison de Casimir Périer à une maison mal famée, mais qu'il la mettait au-dessous".

Gérault Richard fut acquitté et devint même député ayant été élu alors qu'il était encore en prison.

Après cet essai, le président de la république s'est laissé offenser.

Toutefois, pendant la campagne du 16 Mai, on avait publié une grande image d'Epinal (qui est reproduite dans l'Histoire de la IIIème République, qui est parue il y a quelques mois) représentant le maréchal de Mac-Mahon à cheval, et sous laquelle avait été mise en légende la phrase: Le cheval a l'air intelligent, ma foi...".

Source : BIU Cujas

L'auteur fut poursuivi pour délit d'offense et cette fois il fut condamné.

Irresponsabilité du chef de l'Etat Motifs de ce principe

La caractéristique de la situation du président de la République c'est qu' il est irresponsable. C'est là ce qui distingue le président de la République française des autres présidents de la République, le président des Etats-Unis n'est pas irresponsable.

La constitution de 1875 a voulu en effet rester dans la tradition de la monarchie; cette tradition qui vient d'Angleterre dit que le roi ne peut pas faire le mal, et l'exemple classique des jurisconsultes anglais est le suivant :"si le roi tue de sa main un ministre, on peut s'en prendre au ler ministre, mais si le roi tue de sa main le ler ministre, on ne peut s'en prendre à personne".

Le président de la République française est donc irresponsable parce que l'Assemblée nationale était une constitution d'attente monarchique.

Lorsqu'elle eut fait un président de la République irresponsable, l'assemblée nationale crut avoir augmenté sa situation et son autorité. Elle se disait que le président était irresponsable, donc qu'il pourrait agir au mieux des intérêts du pays et l'opposition républicaine avec à sa tête Gambetta protestaient contre cette concession au président de la République du privilège de l'irresponsabilité,ils se disaient : "nous avons tout abandonné , nous sommes allés jusqu'à donner au chef de l'Etat ce privilège monarchique de l'irresponsabilité.

Conséquences : 1°-les Chambres ne peuvent le renverser

Quelles en sont les conséquences ?

1°- Le Président de la République n'est pas obligé d'être en accord avec la majorité du Parlement. Le Président de la République ne peut pas être renversé par la majorité du Parlement.

2°-Il ne peut être invoqué dans les débats parlementaires

2°- Le Président de la République ne peut pas être invoqué comme autorité dans les débats parlementaires, un président du conseil qui invoquerait l'autorité, le voeu ou la volonté du président de la République, violerait la constitution. Auprès des Ministres, le président de la République apparaît comme le premier et le plus important des solliciteurs. Un député, un sénateur ne peuvent pas au cours des débats faire allusion au président de la République.

3°-Il ne peut être poursuivi devant les tribunaux répressifs ,pour actes commis dans l'exercice de ses fonctions

3°- Enfin, pour les actes de sa fonction, et seulement pour les actes de sa fonction, le président de la République ne peut pas être poursuivi devant les tribunaux répressifs en vue de l'application d'une peine.

Tous les actes hors de la fonction de président de la République pourraient être poursuivis, mais

alors il a un privilège de juridiction, il ne peut être jugé que par le Sénat. Vous voyez donc, si la voiture du président de la République vient à tourner du mauvais côté, si au cours de la nuit ses lumières, s'éteignent, si elle ne s'arrête pas au coup de sifflet de l'agent, le président de la République se verra dresser procès-verbal et le Sénat se réunira pour lui appliquer une amende. Nous pouvons supposer également que le Président de la République se rende coupable d'homicide par imprudence, que le président ait un duel et qu'il tue son adversaire, il sera responsable et jugé par le Sénat.

...et seulement devant le Sénat pour les autres actes

Comme exercice de la fonction, nous pouvons imaginer l'absurde, que le président Grévy, par exemple, ait connu les malpropretés de son gendre, ait fermé les yeux et ait été ainsi complice, il ne pouvait pas être poursuivi, il était irresponsable, c'est l'exercice de sa fonction.

Mais il y a une exception extrêmement importante "sauf le cas de haute trahison".

Le cas de haute trahison fait déchoir l'irresponsablité.

Le cas de haute trahison, personne ne sait au juste ce que c'est, ce pourrait être un crime extrêmement grave, une violation de la constitution, mais violation grave. Parce que des violations peu graves on en commet tous les jours, par exemple nous avons vu que le président qui a un mois pour promulguer une loi votée par la Chambre a eu une loi votée par les deux Chambres le 30 Décembre, devant des banquettes vides, loi votée d'après une proposition"sur la liberté individuelle" qui datait de plusieurs années, loi dont on s'était aperçu après coup qu'elle était très désagréable, fort difficile à appliquer, et allait remettre sur le pavé, un tas d'indésirables, et ne l'a promulguée que 39 jours après, c'est-à-dire le 8 Février avec insertion au Journal Officiel le 9. Par conséquent, la constitution avait été violée, tout le monde le savait, alors l'irresponsabilité a joué, il n'y a pas de sanction, il n'y a rien.

Il y a des gens qui demandent la révision de la constitution, on devrait demander plutôt l'application.

Elément variable du gouvernement : le ministère

Nomination des Ministres

Qui nomme les ministres ? C'est le président de la République, mais pratiquement il ne choisit que le président du conseil, et c'est le président du conseil, qui choisit lui-même ses collaborateurs. Le président de la République se borne à approuver les nominations faites par le président du Conseil.

Source : BIU Cujas

Un exemple célèbre est celui de Jules Grévy, qui hésita longtemps avant de nommer Gambetta à la présidence du conseil, parce qu'il le considérait comme un bohême plus ou moins débraillé, même dans son langage", disait-il. Enfin, il le nomma et lorsque Gambetta lui présenta la liste des collaborateurs qu'il avait choisis: Paul Bert, etc...Grévy lui dit: "C'est là votre grand ministère, et Paul Bert aux cultes, c'est complet". Mais il approuva.

Par conséquent, le président de la République n'a pas beaucoup d'influence sur le choix des ministres.

Révocation des ministres

Le président de la République révoque les ministres, mais pratiquement, comme on le verra dans la suite, la manière normale de sortir du ministère c'est la démission. Toutefois, l'histoire offre quelques exemples de révocation des ministres. Un des plus célèbres c'est celui de Chateaubriand, le grand écrivain romantique. Il était alors ministre des Affaires Etrangères dans le cabinet de M. de Villèle; or, M. de Villèle préparait la conversion de la rente; et Chateaubriand, suivant un usage qui n'est pas nouveau, intriguait contre son président du conseil, il était alors membre de la Chambre des Pairs, mais ne pouvant monter lui-même à la tribune, il fit monter Mgr. de Kellen, membre de la Chambre des Pairs et archevêque de Paris (qui fut surtout célèbre pour avoir appelé Lacordaire à la chaire de Notre-Dame) qui combattit la conversion de la rente.

On sait que la Restauration avait pris la rente à 55 frs et qu'en 1824 après une bonne gestion des finances, la rente était montée à 105 frs. Il ne faut pas croire qu'on avait imaginé toutes sortes d'histoires pour élever le cours de la rente, on avait simplement maintenu l'ordre dans le pays, on avait fait des économies, et surtout il y avait des choses qu'on n'avait pas faites. Louis XVIII qui a été, comme on l'a dit, le plus grand roi de France depuis Louis XIV, avait géré les finances de la France de façon remarquable.

Quand la rente est au-dessus du pair, on dit aux rentiers: "Je vous dois 100 frs, les voilà, ou bien acceptez que je ne vous donne plus que 4 fr 50 au lieu de 5 frs de rente. Certains aiment mieux recevoir leur capital, mais c'est le petit nombre, et la plupart des rentiers acceptent une diminution, ce qui fait des économies, surtout si l'on songe qu'à l'heure actuelle sur 47 milliards de dépenses, il y a 11 milliards pour les rentiers.

Bref, Villèle veut opérer cette conversion et

Source : BIU Cujas

Chateaubriand est contre lui. Mais un jour Chateaubriand arrivant au ministère s'aperçoit que les huissiers ont l'air embarrassé, et en entrant dans son cabinet, il voit une enveloppe sous laquelle il trouve une décision de Charles X décidant que : "le sieur comte de Villèle est nommé ministre des Affaires Etrangères en remplacement du sieur Vicomte de Chateaubriand". "On m'a renvoyé, dit Chateaubriand par la suite, comme un domestique qui aurait volé une montre sur une cheminée de son maître". Il se lance alors dans l'opposition contre de Villèle et contre la branche aînée, qu'il ne soutiendra d'ailleurs que lorsqu'elle sera tombée.

Un second exemple en 1841 est celui du Garde des Sceaux, Martin du Nord, et qui fut révoqué par Louis Philippe.

Un autre exemple est celui de Jules Simon, révoqué par le maréchal de Mac Mahon. Le maréchal ayant trouvé que le ministère Jules Simon allait trop à gauche obtient que Jules Simon donne sa démission, mais en réalité c'est une révocation.

Plus récemment, nous avons le cas de M. Nail. M. Nail était un brave homme, il était sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande dans un cabinet Ribot; un jour, il apprend qu'il est remplacé de sorte que cette phrase est entrée dans la littérature. parlementaire: "On ne me fera pas le même coup qu'à Nail."

Quelque temps après arrive le ministère Clémenceau ; Clémenceau dit alors à Nail: "On vous a refusé la justice, je vous la donne". Il en fait un ministre de la Justice.

Mais pratiquement les ministères ne sont pas révoqués, ils sont renversés.

Nature de la compétence exigée des ministres

Où les ministres sont-ils recrutés? En principe, dans notre régime parlementaire, les ministres sont pris dans les Chambres. C'est la règle générale, mais ce n'est pas une règle absolue; nous avons eu à plusieurs reprises des ministres non parlementaires; Pendant très longtemps, notamment le ministre de la guerre et le ministre de la Marine étaient un général et un amiral . En Angleterre cela n'existe pas; il n'y a jamais eu un ministre de la marine qui soit amiral, ni un ministre de la guerre qui soit général, c'est toujours un membre de la Chambre des Communes ou de la Chambre des Lords.

Flourens, qui fut ministre des affaires étrangères, et Hanotaux qui le fut également, n'étaient pas députés, Picard qui était président de section au Conseil d'Etat fut ministre de la Marine, on s'est toujours demandé pourquoi.

Source : BIU Cujas

Le Ministère de M. Millerand, au lendemain des élections du bloc national; comprenait toute une série de membres étrangers au Parlement; ce qui d'ailleurs ne fortifiait pas le Gouvernement. Les hommes qu'il a pris d'ailleurs en dehors du Parlement n'étaient pas des hommes qui s'imposaient par l'éclat de leurs services ou de leur nom: François-Albert prit les finances, M.Augier les régions libérées, à l'Agriculture, il mit M.Ricard qui est encore aujourd'hui dans les organisations agricoles, et on avait placé à l'enseignement technique un ancien ouvrier syndicaliste.

Nous avons maintenant le général Denain Ministre de l'air et les ministres de la Marine et de la guerre qui ne sont pas membres du Parlement.

On voit l'idée du régime parlementaire, elle se formule dans cet axiome: "le gouvernement parlementaire est un gouvernement par hommes d'Etat". Ce ne sont pas des techniciens, qui sont à la tête des ministères, il n'est pas nécessaire par exemple qu'il y ait un soldat à la guerre, un marin à la marine, un ingénieur aux travaux publics, un professeur à l'éducation nationale. On demande aux ministres, non point des qualités de techniciens, mais des qualités d'homme d'Etat.

Comme on dit en Angleterre, un homme bien né, bien élevé, bien éduqué, et d'intelligence moyenne peut devenir ministre de l'Instruction publique alors que ses rapports avec l'enseignement remontent au temps lointain où il était à l'école primaire.

Ce n'est pas nouveau et c'est la règle de l'Angleterre; c'est aussi la règle de la Restauration; dans le ministère de M. de Polignac, qui a rendu les ordonnances de Juillet 1830, il y avait comme ministre de la Marine le baron d'Haussez, qui a laissé des Mémoires fort intéressants . Lorsqu'il fut nommé ministre de la Marine, il était préfet de la Gironde, on l'a sans doute nommé parce qu'il était intelligent.

Donc, gouvernement par des hommes d'Etat et non par des techniciens.

Organisation du Ministère

L'égalité entre les ministres

Il y a, en principe, égalité entre les ministres; ils ont tous le même traitement . Il en est différemment en Angleterre; celui qui remplit le rôle de ministre de la Justice a un traitement plus important même que le Premier ministre.

Source : BIU Cujas

Tout de même il y a des ministres, qui sont considérés comme politiquement plus importants; ce sont les ministres qui ont sous leurs ordres un nombreux personnel; par exemple, nous n'attachons pas beaucoup d'importance au ministère du commerce, et au contraire le ministère des postes est important.

Sont politiquement importants: l'Intérieur, les Affaires Etrangères, les Finances, l'Instruction publique, les Postes. Ces Ministères sont ce qu'en langage parlementaire on appelle "les leviers de commande". Il y a aussi une hiérarchie venant d'un certain snobisme démocratique, tout député aspire à devenir ministre des affaires étrangères; on pense que c'est le ministère le plus représentatif, on reçoit les ambassadeurs étrangers, on nomme les ambassadeurs français, etc...

Le Ministère de l'Instruction publique, actuellement dénommé Ministère de l'Education Nationale, est considéré comme un ministère de second plan. Un député jeune a dit :"On m'offrait l'instruction publique, j'ai réclamé la guerre". Il estimait que l'instruction publique était indigne de lui. Il y a là des considérations assez difficiles à saisir.

Le Ministère de la guerre

Il y a cependant une hiérarchie à peu près certaine, c'est la supériorité du ministère de la justice. Le ministre de la Justice est, en général, vice-président du conseil. Par conséquent, à l'Elysée quand on se réunit solennellement , le ministre de la Justice est celui qui a la première place et jusqu'à ces derniers temps, c'était lui qui parlait le premier. La parole était donnée, en effet, aux ministres suivant cet ordre d'importance indiqué plus haut; de sorte que lorsqu'on arrivait aux ministres du commerce et de l'agriculture, il était toujours trop tard pour qu'ils puissent parler. M. Flandin a créé un ordre du jour des séances du conseil des Ministres, de sorte que chacun parle d'après les indications de l'ordre du jour.

Il y a en outre dans le ministère des éléments divers. Nous avons les ministres à portefeuille,
les ministres sans portefeuille,
les sous-secrétaires d'Etat,
les Hauts-commissaires.

Ministres à portefeuille

Les ministres à portefeuille sont ceux qui dirigent un département ministériel, la justice, les travaux publics, le commerce, etc...

Ministres sans portefeuille

Les ministres sans portefeuille qu'on appelle aussi les ministres d'Etat ont une attribution exclusive, qui est de participer aux délibérations du Conseil des ministres; aujourd'hui nous avons deux

Source : BIU Cujas

ministres sans portefeuille : M. Herriot et M. Louis Marin, qui font l'équilibre entre la droite et la gauche; ils ne font rien qu'assister aux conseils des ministres. Cependant dans une certaine mesure le Ministre d'Etat ou ministre sans portefeuille est comme un ministre suppléant, intérimaire. Lorsque M. Mallarmé est allé en Algérie, M. Herriot l'a remplacé au ministère de l'Education nationale, lorsque M. Règnier partit en Algérie c'est M. Herriot qui gèra le ministère de l'intérieur.

Comme l'a dit M. Lautier, un ministère sans portefeuille, c'est "un plat de lentilles sans lentilles". On offre cela à des gens que l'on n'a pas pu placer dans le ministère, mais si le ministre sans portefeuille a une automobile, s'il loge dans un coin de ministère et s'il n'a rien à faire, il n'a pas le plus important, c'est l'exercice du pouvoir. En effet, le ministre sans portefeuille, n'a rien à accorder, ni décorations, ni faveurs, ce qui est plus grave, il n'a pas de crédit et il est obligé de tout demander, même les fournitures de bureau, à un de ses collègues.

C'est une institution propre au régime parlementaire et républicain.

Les sous-Secrétairesd' Etat

Les Sous-Secrétaires d'Etat sont des moitiés de ministres; on les appelle sous-secrétaires d'Etat, parce que sous l'ancien régime, les ministres étaient des Secrétaires d'Etat, On a préféré dire : "Sous-Secrétaires d'Etat " que de dire "Sous-Ministres", qui indique davantage une infériorité.

Les sous-secrétaires d'Etat sont mis à la tête d'une branche d'administration importante. Par exemple, lorsqu'il s'agit de marquer l'importance d'une branche d'administration auprès de l'opinion publique, de lui donner un organe devant le Parlement, on met à la tête de l'administration non point un directeur, mais un membre du Parlement avec la qualité ministérielle, qui est le sous-secrétaire d'Etat. Les postes qui ont été ainsi créés l'ont été aux travaux publics, à l'intérieur, au commerce, aux postes, qui maintenant est devenu un ministère.

Il y a aussi des sous-secrétaires d'Etat, qui sont auprès des ministres, mais sans être à la tête d'une branche d'administration, l'institution correspond à la nécessité d'une majorité parlementaire.

En Angleterre, les postes ministériels sont extrêmement nombreux, de sorte que chaque fois qu'un ministère change, il y a une quantité de membres de la Chambre des Communes qui accèdent à des postes divers à la tête de diverses administrations et

Source : BIU Cujas

tous ces membres du Cabinet n'ont d'ailleurs pas accès aux délibérations ministérielles; il en résulte qu'en Angleterre il y a une grande stabilité ministérielle, parce que tous les individus de la majorité qui sont capables d'occuper un poste ont ce poste, ils n'intriguent donc pas contre le gouvernement.

Ce n'est pas l'opposition, en général, qui menace le gouvernement, c'est l'infidélité de certains amis ou prétendus amis, qui ne sont pas contents de n'être pas entrés dans le ministère.

Au contraire, en Angleterre, on prend 10 membres de la Chambre des Communes et on leur donne un poste; le cabinet a ainsi des jours tranquilles.

En France, quand tous les postes sont distribués, et qu'il y a encore des membres à caser, on crée des sous-secrétaires d'Etat.

Il y a une autre utilité en dehors de cette utilité parlementaire de nommer des sous-secrétaires d'Etat, c'est de constituer une sorte d'apprentissage pour les futurs hommes d'Etat. C'est exact lorsqu'on prend un jeune député . C'était même la grosse préoccupation de Gambetta; les hommes de la génération de Thiers, de Léon Say, se préoccupaient d'appeler auprès d'eux des jeunes gens de premier plan, qu'ils devinaient et dont ensuite la carrière devait se developper. A mesure que le personnel parlementaire a changé de classe sociale, (ce ne sont plus les bourgeois qui sont au ministère) cette préoccupation n'a plus existé; les hommes d'Etat de ces dernières années n'ont jamais eu la préoccupation de choisir parmi eux des jeunes hommes de premier plan, de leur donner les grands postes et de les préparer aux hautes fonctions de l'Etat.

C'est dans cet esprit que M. Tricart - Graveron tout jeune député du Lot et Garonne, a été nommé sous-secrétaire d'Etat à l'Education physique, alors qu'il avait 27 ans, il est donc arrivé à battre M. Poincaré sur le terrain de la juvénilité ministérielle.

Dans le Ministère Flandin, il n'y a qu'un sous-secrétaire d'Etat, c'est M. Perreau Pradier, qui est sous secrétaire d'Etat à la présidence du conseil.

Donc, il y a, tantôt des sous-secrétaires d'Etat tantôt il n'y en a pas; c'est une institution flottante. Tantôt d'ailleurs les sous-secrétaires d'Etat assistent aux conseils des Ministres, comme c'est le cas actuellement, tantôt ils n'y assistent pas; on les convoque quelquefois aussi, lorsqu'ils ont quelque chose à dire.

Source : BIU Cujas

Les hauts commissaires.

Les Hauts-Commissaires sont comme les sous-secrétaires d'Etat des fractions de ministre; ce sont même des 1/4 de ministre: haut commissaire au commerce, haut commissaire au tourisme M. Gaston Gérard maire de Dijon, haut-commissaire à l'Education physique et aux sports, qui fut M. Benazet, Haut-Commissaire à la propagande et aux Affaires Etrangères (M.Daniélou).

La situation de ces personnages est assez curieuse en ce sens qu'ils ne reçoivent pas de traitement, puisque s'ils recevaient un traitement, ce serait une fonction et la fonction serait incompatible; ils reçoivent des frais: frais de voiture, de bureau, de représentation.

La question s'est posée de savoir si un Haut-Commissaire à la Chambre des Députés pouvait parler au Sénat, Le Sénat n'ayant pas voulu entendre un Haut-Commissaire, le Gouvernement a tourné la difficulté en nommant le haut commissaire, commissaire du Gouvernement. Il put alors participer aux débats, mais il faut qu'il soit désigné pour un débat déterminé.

L'homogénéité ministérielle

La règle de l'homogénéité ministérielle est réalisée à des degrés variables mais elle est toujours indispensable dans la théorie du régime parlementaire; le ministère est homogène; c'est à dire que tous les ministres appartiennent au même parti, en Angleterre le ministère tout entier est libéral où il est tout entier conservateur. En France, depuis les débuts de la IIIème République, nous avons eu exceptionnellement des Ministères homogènes. Les ministères des environs de 1879 - 1880, "La République aux républicains", après la chute de Mac-Mahon, comprenaient dans des proportions variables des radicaux et des opportunistes. Les choses allaient très bien ou plus ou moins bien, jusqu'au jour où il y avait des élections et où les radicaux et les opportunistes s'opposaient devant le corps électoral ; ce qui est arrivé en 1885. Nous avions eu ce qu'on a appelé des Ministères de concentration républicaine (radicaux et opportunistes).

Cependant nous avons eu des ministères homogènes purement radicaux, ce sont les ministères de M.Goblet, de Brisson, de Léon Bourgeois, et nous avons eu des Ministères, des ministères républicains modérés, que l'on appelait des républicains progressistes: le ministère de M.Casimir Périer, le ministère de M. Méline. Le Ministère Casimir Périer fut renversé en 1894 sur la question de la liberté syndicale des fonctionnaires, la Chambre affirmait que les

Source : BIU Cujas

fonctionnaires pouvaient former des syndicats, et dans la majorité qui a renversé le ministère Casimir Périer, il y avait à la tête de l'élément socialiste, M. Alexandre Millerand, et à la tête de l'élément radical, M. Gaston Doumergue.

Un Ministère de défense républicaine c'est le Ministère Waldeck-Rousseau. La France est troublée par l'affaire Dreyfus, profondément divisée, Waldeck-Rousseau, prétend remettre l'ordre, alors il constitue un ministère, dans lequel il fait appel à l'extrême gauche, M. Alexandre Millerand , qui était membre du parti socialiste, et à un un membre de l'extrême droite, le marquis de Galliffet comme ministre de la Guerre.

Le général marquis de Galliffet était un familier de la cour de Napoléon III, il avait fait la guerre de 1870, il avait été gravement blessé; mais il était connu surtout pour avoir pris part à la répression de la Commune. Le 18 Mars 1871, on avait eu une espèce d'insurrection anarchiste, qui était partie d'un prétexte patriotique : ne pas livrer aux Allemands les canons, qui se trouvaient à Montmartre, Mais l'insurrection tourna vite en anarchie par suite des éléments étrangers, qui se trouvaient mêlés au peuple de Paris; il y eut alors le massacre des otages, le massacre du président Bonjean, des Dominicains, de l'archevêque de Paris, l'incendie des Tuileries, de la Cour des Comptes, etc..

M. Thiers, réalisant un plan, dont on a parlé encore récemment, pour le cas où il y aurait un soulèvement dans Paris, estime que les autorités doivent quitter Paris, et qu'ensuite on revienne le reprendre.

La répression de la Commune avait été terrible et si nous avons eu une période extraordinairement tranquille depuis, nous avons eu à ce moment des massacres épouvantables . Sous la monarchie de Juillet, il y avait, à tout moment des émeutes et des massacres à Paris , à Lyon, à Grenoble, et l'on a dit que si nous avons joui de la tranquillité, c'est que la République à ses débuts avait eu une saignée épouvantable. Les victimes d'après certains se montaient à 8.000 d'autres disent 30,000.

Or, parmi les organisateurs de cette répression il y avait le général de Galliffet, et il jouit de ce fait d'une mauvaise réputation. Lorsque Waldeck-Rousseau entre dans la Chambre, ce sont des hurlements et quelqu'un crie "Assassin". Galliffet répond alors: "Assassin, présent".

Ce ministère Waldeck-Rousseau avait été créé pour mettre fin à l'affzire Dreyfus.

Source : BIU Cujas

Nous avons eu un ministère d'union sacrée pendant la guerre, qui comprenait tous les éléments de la nation, de sorte que dans le ministère d'union sacrée, il y avait Jules Guesde et Marcel Sembat, chefs du parti socialiste, Denis Cochin, catholique et monarchique; tous les éléments nationaux étaient représentés.

Il faut dire qu'au cours de la guerre et jusqu'au lendemain, tous les partis français étaient nationaux, c'était un jeu aux environs de 1920 et jusqu'à 1924, quand M. Marcel Cachin lançait des déclarations enflammées, de lui dire :"Pourquoi alors avez-vous pleuré, lorsque vous avez vu les soldats français entrer à Mulhouse". Car il est axact qu'il ait pleuré à cette entrée des Français en Alsace.

Le Cartel: ce sont des éléments d'extrême gauche et de gauche; mais il y a le cartel avec participation et le cartel sans participation.

Le cartel sans participation c'est un ministère exclusivement radical, et qui est soutenu par le parti socialiste. Ce parti socialiste ne permet a aucun de ses membres d'entrer dans un ministère, il est le maître de la situation. Mais comme à aucun moment un de ses membres n'est au gouvernement, il n'a aucune responsabilité; par conséquent, lorsqu'au moment des élections un modéré de la Chambre s'entend dire qu'il a écrasé les électeurs d'impôts, le socialiste peut répondre qu'il n'a pas voté le budget, puisqu'il n'était pas au gouvernement; mais c'est là une détestable politique. Il vaut mieux une politique avec participation de ceux qui prennent la responsabilité.

Ministère d'union républicaine : c'est un ministère sans extrême droite, ni extrême gauche, et avec une série de nuances diverses. Un jour, il y avait des pourparlers au moment d'une crise ministérielle entre M.Aristide Briand et M. Daladier, M. Briand avait fait une communication à la presse ainsi conçue : "Nous nous sommes entendus avec M.Daladier sur une politique d'union républicaine : "M.Daladier prend feu et flamme et déclare; "J'ai toujours repoussé l'union républicaine, ce que je domande, c'est l'union des républicains". Cela veut dire quelque chose d'un peu plus à gauche, mais tout cela ce sont des nuances.

Le programme ministériel

Bref, on voit que l'homogénéité c'est l'exception . Mais il faut tout de même une solidarité de tous les ministres sur un programme; ce n'est plus l'homogénéité du régime c'est l'entente sur un programme déterminé, et il est extraordinaire

Source : BIU Cujas

de voir certains hommes collaborer, alors qu'on les a vus sur le point d'échanger des injures ou des voies de fait au Parlement.

C'est ce qu'indiquait d'ailleurs Waldeck-Rousseau lorsqu'il exposa le programme de son gouvernement "Nous sommes des hommes, qui venons de divers points de la politique et nous avons laissé nos opinions séparées au vestiaire, nous voulons rendre la paix au pays".

Le président du Conseil

Les ministres ont un chef, qui assure cette homogénéité, c'est le président du conseil. En Angleterre, le Premier.

M. Poincaré, un jour sans doute qu'il voulait rire, a écrit que le président du conseil n'est pas prévu dans la constitution, que, par conséquent, c'est une institution anti-constitutionnelle et qu'il ne doit pas y avoir de président du conseil". Mais c'est une plaisanterie de jurisconsulte. Nous avons le régime parlementaire et nous savons qu'il y a toujours un président du conseil; nous copions l'Angleterre, nous copions Louis XVIII, Charles X, et la preuve c'est qu'au mois de Mars 1876, la constitution est mise en oeuvre pour la première fois avec un président du conseil, qui est Dufaure.

Les hommes, qui avaient fait la constitution l'avaient faite avec cette idée de président du conseil. Ce qui est certain, c'est que dans aucun point de la constitution, on ne trouve indiqué le mot de président du conseil.

Le rôle du président du conseil

Le président du conseil est le chef du ministère, c'est lui qui assure l'unité d'action ministérielle avec l'accord du président de la République. Et dans la théorie du régime parlementaire, le président du Conseil est encore autre chose, qu'il n'a jamais été en France et, qu'il a longtemps été en Angleterre, il est le chef de la majorité qui a triomphé aux élections.

Les auteurs anglais disent : "Il est à la tête de sa majorité, il est perpétuellement sur la brèche pour maintenir l'unité de cette majorité et la mener au triomphe aux élections prochaines".

En France, ce n'est pas cela, nous avons eu toute une série de présidents du conseil, qui combattaient la majorité qui les soutenait.

Ceci n'est pas vrai pour Alexandre Millerand, qui n'a jamais combattu la majorité, il ne s'en préoccupait pas, il ne voyait pas les députés, il gouvernait sans s'en occuper.

Quelqu'un, qui avait horreur de la majorité qui le soutenait, c'était M. Briand, qui était prési-

Source : BIU Cujas

dent du conseil avec le bloc national en 1924-1928.

Nous avons alors vécu dans une période de paradoxe, et le bloc national était représenté au gouvernement par des hommes qui le combattaient. Aujourd'hui d'ailleurs, M. Flandin ne peut pas représenter la majorité, et il n'a jamais beaucoup aimé les radicaux, Nous avons là un régime parlementaire qui fonctionne dans des conditions un peu particulières.

Cette unité d'action ministérielle n'a pas été assurée à une certaine époque de notre histoire par le président du Conseil, c'était au moment du ministère Combes et du ministère Waldeck-Rousseau, pour la raison qu'à cette époque toute la politique française était concentrée sur les divisions intérieures; il n'y avait pas d'autres préoccupations, on faisait de la politique pure, on combattait avec les évêques, avec les congrégations.

Waldeck-Rousseau, n'y était pour rien; c'était un homme d'Etat éminent, mais il s'est trompé à différentes reprises et il a déclaré à la fin de sa vie qu'il était partisan des congrégations et qu'il ne voulait que leur donner un statut; c'est une opinion. Mais M. Combes qu'il avait lui-même désigné, a refusé en bloc les autorisations de congrégations et les a dispersées.

Il se passait de même qu'il y avait une politique étrangère, à laquelle personne ne pensait, on ne pensait pas à l'Angleterre, ni à l'Allemagne; le ministre des Affaires Etrangères était Delcassé, il faisait une politique d'alliance, dont d'ailleurs la France a pu se féliciter, alliance dont la Russie et l'Angleterre, avec tous les pays chez lesquels on pouvait trouver quelque sympathie, et nous avons eu une politique de sagesse. Mais il se produisit que pendant ce temps, au ministère de la Marine, il y avait un homme de beaucoup d'esprit et de talent, M.Camille Pelletan, qui avait de la marine une conception spéciale: il ne voulait que de petites unités, il ne voulait pas de grosses unités. Seulement ayant arrêté la construction des gros bateaux, il ne fit pas construire de petits bateaux, si bien qu'à un moment donné lorsqu'on voulut envoyer un cuirassé de Brest à Toulon, on répondit que pour faire marcher le bateau, il fallait trois semaines.

Lorsque M. Pelletan est tombé, on a créé une commission d'enquête sur sa gestion, mais le président Clemenceau ne l'a jamais convoquée.

A la guerre, il y avait le général André, qui avait laissé instituer au ministère une politique de délation à l'égard des officiers et entre les officiers;

Source : BIU Cujas

Il y avait deux registres : le registre "Corinthe", sur lequel étaient inscrits ceux qui devaient avancer, et le registre "Carthage" sur lequel étaient inscrits ceux qui ne devaient pas avancer. Le Général André savait ainsi quels étaient les officiers qui étaient bon républicains et ceux qui ne l étaient pas, grâce au secrétaire de la Franc-maçonnerie, M. Vadéquard.

Un député nommé Syveton souffleta un jour le général André au banc des ministres, et pour cet acte il fut traduit en Cour d'Assises. La veille de sa comparution on le trouva mort dans son cabinet; on dit qu'il s'était suicidé. On a dit ensuite qu'un policier aurait par ordre bouché la cheminée du cabinet de Syveton et qu'ainsi le gaz n'avait pu s'échapper et aurait axphyxié Syveton.

Le maréchal Pétain était colonel à l'époque et un jour d'inspection, un général lui demanda quels étaient ceux de ses officiers qui allaient à la messe, il répondit : "Au premier rang le colonel, mais il ne se retourne jamais".

Delcassé faisait une politique française, mais la politique étrangère ne peut se faire que sur des encaisses militaires; or notre marine et notre armée étaient profondément démoralisées. De plus, Guillaume II, par l'intermédiaire du prince Radolin l'ambassadeur, demanda, exigea même, le renvoi de Delcassé, Delcassé fut renvoyé, parce que personne n'avait fait attention à la politique qu'il avait faite, et que le président du conseil n'était préoccupé que de ce qui se passait à l'intérieur: renvoi des congrégations, etc...

Règles récentes sur la présidence du Conseil

Lorsque M. Doumergue ,ancien président de la République fut redevenu, après le 6 Février 1934, président du Conseil des ministres, une de ses premières préoccupations fut de rétablir l'autorité dans l'Etat, par la voie de la revision constitutionnelle. Un des articles de son projet de revision prévoyait la création d'une présidence du conseil, confiée à ministre qui n'aurait pas d'autre fonction . Mais M. Gaston Doumergue après avoir déposé ce projet dut quitter le pouvoir.

M. Pierre Etienne Flandin qui lui a succédé a voulu opérer par voie de législation ordinaire, les réformes que M. Doumergue voulait réaliser par la révision constitutionnelle.

La loi de finances pour 1935 prévoit : 1°- la création d'un ministre, chargé de la présidence du conseil. 2° - la création de bureaux limites pour

Source : BIU Cujas

la présidence du Conseil. 3° L'achat d'un magnifique hôtel (l'hôtel Matignon) ancienne ambassade impériale d'Autriche Hongrie pour y installer le président du Conseil et ses Ministres.

Le Sénat n'a pas voulu que le ministre chargé de la présidence fut un superministre, ni que ses services fussent des superbureaux.

Le président du conseil est donc actuellement sans portefeuille.

Ces réformes accentuent le bicéphalisme gouvernemental: chef de l'Etat (président de la République) chef du gouvernement (président du conseil)

La collaboration du gouvernement et du parlement dans le régime parlementaire

Elle se résume en deux règles :

1°- le Gouvernement a action sur le Parlement,

2°- le parlement a action sur le gouvernement.

Ainsi se réalise la "balance des pouvoirs", le système des freins et des contrepoids, l'équilibre, la collaboration de pouvoirs séparés.

I-Action du Gouvernement sur le Parlement. 1°-Choix ordinaire des ministres dans les Chambres

I- Action du Gouvernement sur le Parlement.

1°- Les députés peuvent être et sont normalement pris dans les Chambres; par conséquent, ils peuvent être députés ou sénateurs et ils le sont normalement; c'est une règle qui vient d'Angleterre, où la fonction de ministre est compatible avec celle de membre du parlement; aux Etats-Unis, par contre, un membre du Congrès, - (de la Chambre des représentants ou du Sénat) ne peut pas être secrétaire ou président des Etats-Unis.

Il y a quelques exceptions; à plusieurs reprises, le ministre de la guerre a été un général, le ministre de la marine a été un amiral, il y a eu aussi certaines tentatives tout à fait remarquables. Flourens et Hanotaux qui étaient fonctionnaires ont été ministres des Affaires étrangères, Picard, président de section au Conseil d'Etat, a été ministre de la Marine, on se demande d'ailleurs pourquoi(c'était une fantaisie de M. Clémenceau) M. François Marsal n'était pas encore député quand il fut ministre; Loucheur a été sous-secrétaire d'Etat aux Armements avant d'être député. Ricard a été ministre de l'Agriculture dans les mêmes conditions dans le ministère de M. Alexandre Millerand en 1920.

M. Millerand à ce moment a pris M.François Marsal M.Ricard, M.Ogier (fonctionnaire au ministère de l'Intérieur qui fut ministre des régions libérées) enfin

Source : BIU Cujas

un sous-secrétaire d'Etat à l'enseignement technique (M. Coupat) . Il aurait trouvé dans le Parlement des hommes de cette envergure , mais on lui reproche surtout d'avoir été devant le Parlement sans le voir.

Donc en principe des parlementaires, exceptionnellement des non parlementaires.

Le grand ministère de M.Doumergue comprend comme non parlementaires, d'abord, M.Doumergue, lui-même, le maréchal Pétain, à la Guerre; le général Denain à l'air; M.Rivollet aux pensions.

2°- Les ministres ont leur entrée dans les Chambres dont ils ne font pas partie

2ème règle - Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres. La qualité de ministre donne le droit d'entrer dans les Chambres; un député ministre entre au Sénat, un Sénateur ministre entre à la Chambre , un ministre qui n'est ni député, ni sénateur, entre dans les deux Chambres.

En Angleterre les ministres n'entrent que dans la Chambre dont ils sont membres

Au contraire, un Ministère en Angleterre doit comprendre des membres des deux Assemblées. S'il n'y avait par exemple pas de représentants de la Chambre des Lords, le Gouvernement n'aurait pas d'organe dans cette Chambre Haute, Jusqu'à cette période, cette règle n'avait pas donné lieu à des difficultés, mais un jour il y eut un ministère travailliste, ce qui peut se traduire - avec combien de nuances -"ministère socialiste" (je dis "combien de nuances" parce que les travaillistes anglais sont royalistes, cléricaux, militaristes, ce qui n'a rien de commun avec les socialistes de tous les pays) la Chambre des Lords d' Angleterre ne renfermant pas de travaillistes, il a fallu trouver un travailliste qui put entrer à la Chambre des Lords, ou un Lord qui consentit à se faire travailliste.

Le pair travailliste

On a eu les deux, on a surtout créé des pairs travaillistes, opération qui n'est pas extrêmement facile parce que 1°- le simple particulier qui est nommé à la Chambre des Lords doit changer de nom, il doit s'affubler d'un titre de noblesse, d'autre part, il doit s'habiller avec des souliers bas, des culottes courtes, un chapeau âplumes, etc...et 2° - les travaillistes se sont dit que s'ils nommaient un camarade à la Chambre des Lords, celui-ci pourrait devenir réactionnaire et perdre tout le parti, de plus si ce travailliste a des enfants, ces enfants hériteront de leur père et il était sûr que ces enfants seraient réactionnaires.

M. Mac Donald a donc choisi parmi les travaillistes un homme assez âgé, n'ayant pas d'enfants, et n'étant pas susceptible d'en avoir, comme cela l'hérédité n'était pas possible. Et cet homme qui s'occupait des questions sociales est Dydney Webb, qui accepta de

Source : BIU Cujas

revêtir le costume de Lord et d'abandonner théoriquement le nom de Webb pour s'appeler Lord Pasfied; il a joué son rôle, mais sa femme qui collabore avec lui Mme Béatrice Webb ne changea jamais son nom.

3°) Droit de parole privilégié des ministres devant les Chambres.

3ème Règle - Les ministres ont le droit de parler dans les Chambres et de prendre part aux Débats. Le Ministre sénateur à la Chambre et le Ministre député au Sénat et les ministres non députés ni sénateurs dans les deux Chambres ont non seulement le droit de parler, mais encore "ils doivent être entendus, quand ils le demandent " (loi du 16 Juillet 1875, art. 6) c'est-à-dire qu'ils ne sont pas assujettis à l'inscription et au tour de parole, ceci doit être naturellement entendu d'une manière raisonnable, parce que si on avait réglementé cela, le résultat n'aurait rien donné, un ministre demandant la parole pour un quart d'heure, au bout de ce laps de temps n'avait qu'à la redemander et ceci indéfiniment.

Ils parlent quand ils le demandent.

J'ai d'ailleurs soutenu qu'on ne pouvait pas réglementer cette question et M. Bracke au nom du parti socialiste a soutenu le contraire.

Mais à ce sujet, il y a eu des cas où le ministre a demandé à parler alors que le scrutin était déja ouvert.

Véritable caractère de ce droit.

Ce droit de parole à tout moment est une règle importante qu'il ne faut pas considérer comme l'application d'un privilège de parole, les ministres ont et doivent avoir la direction des débats parlementaires. En effet, quand il n'y a pas de ministres au banc des ministres la Chambre ne travaille pas; c'est pourquoi lorsque le ministère est démissionnaire, la Chambre ne se réunit pas.

Le travail d'une assemblée dépend de la qualité du gouvernement et de son autorité sur les débats parlementaires. Il y a bien des ministères qui ont oublié cette direction de l'Assemblée et notamment M. Millerand, qui a oublié qu'il y avait, une Chambre, on ne l'y voyait jamais.

4° Action du Président de la République sur les sessions.

4ème règle - Le président de la République a action sur les sessions des Chambres, c'est une idée que je vous ai déjà exposée, à savoir que le Président de la République convoque les Chambres, les clôt, peut les ajourner, etc.....

5° Droit du Président de la République de dissoudre la Chambre sur l'avis conforme du Sénat.

5ème règle - Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat dissoudre la Chambre des députés, le Sénat ne peut pas être dissout, la dissolution c'est la révocation en masse de tous les députés, ils doivent ensuite revenir devant le suffrage universel.

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

En 1875, la Commission des Trente avait préparé un texte d'après lequel le président de la République peut dissoudre la Chambre, mais le maréchal de Mac Mahon a eu peur de cette attribution si importante, et il a exposé ce raisonnement que l'histoire a trouvé absurde, il a dit : " moi tout seul, Président de la République, je n'oserai jamais prendre une décision aussi importante que de révoquer tous les députés: alors je demande à m'appuyer sur le Sénat."

Difficulté d'user de ce droit.

Que s'est-il produit ? C'est que cette nécessité de l'autorisation du Sénat rend le droit de dissolution à peu près vain dans les mains du Président de la République, en effet, lorsque le Président de la République a l'intention de dissoudre la Chambre, il faut qu'il adresse un message au Sénat, et on devine les 600 députés venant prendre d'assaut le Palais du Luxembourg, ils peuvent d'ailleurs dire aux Sénateurs, " si vous nous jouez ce mauvais tour aux prochaines élections sénatoriales, nous vous combattrons".

De sorte que pratiquement l'avis conforme du Sénat, rend vain le droit de dissolution du Président de la République.

M. Millerand a eu à plusieurs reprises l'idée de la dissolution, et devant sa difficulté a demandé la révision de la constitution pour supprimer la nécessité de l'avis conforme du Sénat à la dissolution de la Chambre.

c) Il y a une autre objection qui n'existait pas au temps de Louis-Philippe, les élections à ce moment étaient faites par un collège électoral de 250.000 électeurs pour toute la France, elles ne coûtaient rien; par conséquent, on pouvait dissoudre la Chambre sans que les députés manifestent de mauvaise humeur. D'autre part, les députés n'étaient pas payés, alors ils ne risquaient pas de perdre leur place; au contraire, la dissolution aujourd'hui va mettre sur le pavé une quantité de personnages; et ces personnages vont être obligés de dépenser plusieurs dizaines de mille francs pour refaire une nouvelle campagne électorale.

Elections consécutives à une dissolution.

La Chambre une fois dissoute, les élections doivent avoir lieu dans le délai de 2 mois.

La dissolution est l'acte qui a pour objet de donner la parole au peuple souverain, par conséquent c'est un acte démocratique, et elle n'a été mise en oeuvre qu'une seule fois au moment des événements

Les événements du 16 Mai 1877

du 16 Mai 1877, nous savons qu'à ce moment Jules Simon était ministre du maréchal de Mac-Mahon alors prési-

Source : BIU Cujas

dent de la République pour 7 ans, et que le maréchal effrayé des tendances de la Chambre (à l'heure actuelle ces républicains du 16 Mai nous apparaissent très réactionnaires) écrit à Jules Simon pour blâmer sa conduite et celui-ci remet sa démission au maréchal de Mac-Mahon.

Le Maréchal prend alors pour président du Conseil le duc de Broglie qui a contre lui 363 députés. Sur les conseils du duc de Broglie, Mac Mahon ajourne la Chambre pour un mois et se disait qu'ainsi le gouvernement aurait la possibilité d'organiser les élections mais pendant ce temps les républicains s'organisaient de leur côté, ce procédé était donc un sabre à deux tranchants, et au bout d'un mois, on est obligé de rappeler les Chambres en session pour demander au Sénat le droit de dissoudre la Chambre.

Gambetta dit au duc de Broglie : " vous êtes un gouvernement de curés, etc..." Le Duc de Broglie répond : " nous n'avons pas votre confiance, vous n'avez pas la nôtre".

Le Sénat donne l'autorisation de dissoudre la Chambre et la Chambre est dissoute.

Gambetta avait dit à la fin de l'un de ses discours : " Il faudra se soumettre ou se démettre", et il fut condamné à trois moins de prison pour avoir "offensé" le président de la République, mais les élections arrivèrent avant la fin de la procédure et une fois les élections terminées la poursuite fut abandonnée.

Il y eut de la part du gouvernement une forte pression exercée sur les électeurs, Mac Mahon avait donné des instructions au pays et aux fonctionnaires, il avait révoqué une quantité innombrable de préfets, sous-préfets, procureurs de la République, substituts, mais, malgré cette pression administrative formidable les 363 députés furent réélus.

Dans ces conditions Mac Mahon se soumit et il resta à la présidence de la République.

Il appelle comme président du Conseil M. Dufaure et se soumet aux règles parlementaires, il voulait être président de la République de l'Exposition de 1878 qui marquait un redressement total de la France après les désastres de 1870-71. Une fois qu'il eut assisté à cette solennité, il prit prétexte d'un mouvement parmi les généraux préparé par le ministère pour donner sa démission.

Le 16 Mai ne fut pas comme on l'a dit, un crime un coup d'Etat; c'était le fait d'un président de la République qui avait des idées qu'il a défendues et qui a été vaincu.

Source : BIU Cujas

Parmi ces 363 députés, il y en avait qui s'en sont mordu les pouces dans la suite, notamment M. Etienne Lamy, prédécesseur de M. Doumic au Secrétariat perpétuel de l'Académie; il a dirigé le Correspondant, c'était un réactionnaire, conservateur, clérical, en I877 il se dresse devant le Maréchal de Mac-Mahon, et ensuite il tourne complètement à droite.

Importance de cette date.

Ce fut une grande date de notre histoire, elle marque l'avènement d'une nouvelle classe, c'est la fin des notables, ce ne sont plus les grands bourgeois qui sont à la Chambre, mais une nouvelle classe sociale.

6° Le Président de la République est le chef du travail législatif.

6ème règle - Le Président de la République a l'initiative des lois; nous aurons à voir qu'en ce qui concerne l'initiative des lois, nous avons une tradition républicaine, selon laquelle l'initiative appartient seulement aux membres du Parlement, c'est la tradition de I79I, de l'an III, à l'opposé, la tradition monarchique de l'an VIII, de I8I4, de I852, selon laquelle l'initiative appartient exclusivement au gouvernement, et comme chaque fois qu'elle se trouve en présence d'une question controversée, la constitution de I875 adopte une solution transactionnelle, elle partage, l'initiative entre le Gouvernement et le Parlement. Ce partage de l'initiative est apparu pour la première fois en France avec la charte de I830 qui était plus démocratique que la charte de I8I4.

Projets et propositions.

Les lois proposées par le Gouvernement prennent le nom de projets de loi, les lois proposées par un député ou un sénateur prennent le nom de propositions de loi, mais il n'y a aucune différence entre elles.

Source : BIU Cujas

Grâce et amnistie

Etat de siège

Il existe certaines mesures exceptionnelles de suspension de la loi, ce sont d'abord les mesures de clémence à l'égard des particuliers, c'est ensuite la proclamation de l'état de siège.

Les mesures de clémence envers des particuliers sont : la grâce et l'amnistie. 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 donnée par le Président de la République, l'amnistie est donnée par le Parlement. Le droit de grâce était refusé au roi dans la constitution du 3 septembre 1791, et on a dit depuis cette époque que le droit de grâce est le plus beau fleuron de la couronne de France. Alors quand dans la constitution de 1875, on a accordé le droit de grâce au président de la République on a dit que la constitution républicaine de 1875 était plus monarchique que la constitution monarchique du 3 Septembre 1791.

En réalité, 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 refuser.

Le Président de la République exerce cette attribution avec le concours d'une Commission, qui est instituée au Ministère de la Justice et que l'on appelle la Commission des grâces. Dans l'immense majorité des cas, le Président de la République ne fait qu'entériner les décisions de cet organisme.

La grâce est considérée comme une attribution

Source : BIU Cujas

personnelle du Président de la République, c'est la personne du Président de la République qui apporte la grâce, de sorte qu'on considère que l'exercice du droit de grâce par le Président de la République échappe au contrôle parlementaire; et à plusieurs reprises des présidents du Conseil ont refusé des interpellations sur l'exercice par le Président de la République, du droit de grâce, sous prétexte qu'on se trouvait en présence d'une prérogative personnelle du chef de l'Etat, que par conséquent l'exercice du droit de grâce échappait au contrôle du Parlement (V. le discours de M. Tardieu au sujet de la grâce de M. Léon Daudet, 27 Décembre 1929).

Effets de la grâce et de l'amnistie.

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 condamnation emporte des déchéances, ces déchéances subsisteront. Si, par exemple, la condamnation enlève le droit de vote, la grâce ne le rend pas (MM. Ricklin et Rossé, autonomistes alsaciens, quoique grâciés, sont restés inéligibles).

. Au contraire, l'amnistie comporte l'oubli le plus complet des actes qui ont été commis, l'amnistie enlève jusqu'au caractère délictuel 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 sur 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 un condamné le sursis qui lui a été refusé par le tribunal.

Source : BIU Cujas

La démagogie du pardon.

Il y a eu au cours de ces dernières années, un véritable abus de l'amnistie. 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 amnisties 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 la voie de l'amnistie, mais les voix se comptent et elles ne se pèsent pas, l'amnistie systématique a pour effet d'énerver l'autorité de l'Etat. Lorsqu'il y a des troubles sociaux, les grévistes savent qu'en définitive, ils ont peu à redouter. Ils savent par l'expérience du passé qu'au lendemain de la grève une amnistie interviendra pour effacer tout ce qui a été commis, dans ces conditions, ils auraient tort de se gêner.

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 :

1° - De diminuer les libertés individuelles, dont jouissent les individus, notamment 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 une législation extrêmement 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 évènements du Seize 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 naturellement 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 1er, § 2 de la loi du 3 Avril 1878 dispose : "Une loi peut seule déclarer l'état de siège; cette loi désigne les communes,

Source : BIU Cujas

les arrondissements ou départements auxquels il s'applique; elle fixe le temps de sa durée, à l'expiration de ce temps, l'état de siège cesse de plein droit, à moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les 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 déclarer 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 déclaré par 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, art. unique : "l'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 et 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.

Principes du droit constitutionnel en matière de finances.

Historiquement, les droits financiers ont été revendiqués par les peuples avant les pouvoirs législatifs proprement dits. C'est le besoin de protéger la nation contre les exactions financières des chefs d'Etat, qui a donné naissance au Parlement. Le consentement de l'impôt est le principe générateur du régime représentatif actuel; Lorsque le roi Louis XVI a convoqué les Etats Généraux en 1789, alors qu'ils n'avaient pas été réunis depuis 1614, c'était pour attirer l'attention de cette représentation nationale sur

Source : BIU Cujas

l'état des finances de la Monarchie.

Le budget.

Le budget est l'état de prévision des recettes et des dépenses voté par le Parlement; et le vote du budget comprend à son tour deux principes, qui n'ont pas été adoptés simultanément au point de vue historique, qui ont été au contraire adoptés à des périodes différentes.

1° - Le consentement à l'impôt

2° - L'autorisation des dépenses

1°- consentement à l'impôt.

L'impôt ne peut être exigé des citoyens qu'avec le consentement de leurs représentants élus. L'impôt doit être consenti, et lorsque nos pères ont fait des révolutions pour obtenir ce principe, ils s'imaginaient que la démocratie emporterait des économies c'est le contraire qui est arrivé ; les démocraties sont dépensières. Dans l'ancien régime, le roi demandait des impôts à ses sujets, aujourd'hui ce sont les administrés qui, par l'intermédiaire de leurs représentants apportent au gouvernement des corbeilles pleines de l'argent des contribuables ; c'est ce que l'on appelle l'initiative financière de la Chambre. Il y a là quelque chose de tout à fait extraordinaire, qui apparaît non seulement en ce qui concerne le Parlement; mais en ce qui concerne les conseils locaux. Il y a eu, sous le Second Empire, de 1852 à 1870, un conseil municipal élu, dont les membres étaient nommés par l'Empereur, dont le Président était nommé par l'Empereur, mais il faut bien reconnaître que cette commission municipale, qui était gratifiée de ce nom pompeux de Conseil municipal, ne dépensait pas davantage que les Conseillers municipaux élus depuis 1871.

Le consentement à l'impôt 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 les matières déterminées, 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

Source : BIU Cujas

le principe de la Charte de I8I4 : le roi complètemen 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.

Antériorité au vote des dépenses.

Le Parlement doit autoriser les dépenses, et l'on trouve ici un second principe du droit constitutionnel en matière de dépenses. C'est l'antériorité du vote des dépenses. Le Parlement doit voter d'abord les dépenses et ensuite seulement, 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 Parlemen 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.

Spécialité.

Mais l'autorisation aux dépenses comporte encore un degré de plus, c'est ce que l'on appelle la spécialité. Un chiffre déterminé de crédits, est par le Parlement, affectés spécialement à certaines dépenses et le gouvernement est obligé de faire ces dépenses dans les limites étroitement définies par le Parlement, c'est ce que l'on appelle le principe de la spécialité.

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 plaît. Alors, sous la Restauration apparaît le principe de la spécialité ? Il y a certains crédits qui sont affectés à certaines dépenses, et pour ces dépenses déterminées le gouvernement ne peut pas dépasser les limites qui lui sont assignées.

La spécialité existe d'abord par ministère. Au lieu du budget global accordé au gouvernement, on accorde 50 millions à l'instruction publique, 40 millions à la Guerre, 30 millions à la Marine, etc... C'est ce que l'on appelle la spécialité par Ministère Ensuite, au fut et à mesure que la démocratie fait de progrès, la spécialité devient plus étroite. On affecte certains crédits à certaines dépenses déterminées à l'intérieur d'un ministère. Par exemple, pour le Ministère de la Guerre, on accordera 20 millions pour l'artillerie, 30 millions pour l'infanterie, 40 millions pour la cavalerie, etc... Alors,les virements de chapitre à chapitre sont interdits. Cette spécialité va toujours croissant. En I8I7, les CHambres devaient voter sur sept ministères, car il n'y avait alors que sept départements ministériels. EN I827, la

Source : BIU Cujas

spécialité se faisait sur 52 Section, qui étaient des divisions arbitraires des divers budgets des ministères pour lesquels certains crédits sont affectés à certaines dépenses. En I83I, le vote se faisait sur II6 chapitres. EN I877 sur 400 et aujourd'hui sur plus de 2.000 chapitres.

Annualité 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. En ne votant pas le budget, c'est-à-dire en n'autorisant pas les dépenses, le Parlement a le gouvernement à sa merci.

Le principe de l'annualité du budget n'est pas un principe de droit constitutionnel écrit, c'est simplement un principe du Droit constitutionnel coutumier; et c'est pour cela qu'à des périodes diverses de notre histoire, on a demandé le budget bisannuel, qui serait voté pour deux ans, ce qui évidemment faciliterait beaucoup le travail du Parlement, mais ce qui diminuerait aussi son contrôle.

L'apurement des comptes par les représentants de la nation.

Le Parlement, qui autorise les recettes et les dépenses, doit avoir le droit de constater par lui-même si ses prescriptions 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 Déclaration 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, sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, la loi des comptes était discutée de très près par le Parlement. Le Parlement de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, était composé de censitaires c'est-à-dire de bourgeois riches payant des impôts et qui tenaient à savoir comment le produit des impôts 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.

Source : BIU Cujas

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 à y aller, M. Louis Marin a fait des efforts pendant de longues années pour intéresser le Parlement à cette discussion des comptes, il a fait un très long effort, qui n'a été couronné d'aucune espèce de 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 faire 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, le chute vaut amnistie. De sorte que c'est au début d'une séance, au milieu des conversations, que le Parlement approuve cinq ou six lois de comptes.

Cette année le Parlement a été seulement saisi de la loi des comptes de 1921.

Dans ces conditions, le Parlement se désintéresse totalement de cette oeuvre et la loi des comptes n'est pas examinée sérieusement.

Source : BIU Cujas

2°) Action du Parlement sur le Gouvernement

Les Chambres contrôlent les ministères et peuvent les renverser.

Responsabilité des Ministres.

Les ministres sont soumis à une triple responsabilité :

La responsabilité,
la responsabilité pénale,
la responsabilité civile.

Il y a ici une faute de méthode à éviter, il ne faut pas définir ces responsabilités par le fait à propos desquels elle serait mise en jeu, il faut les définir par leurs sanctions.

Responsabilité civile -

La responsabilité civile, c'est l'obligation pour le gouvernement ou dans son ensemble ou pour un ministre en particulier de donner sa démission.

La responsabilité pénale, c'est la responsabilité qui oblige le ministre, qui a commis une faute contre la loi pénale, de subir une peine dans sa personne ou dans ses biens.

La responsabilité civile, c'est l'obligation de réparer le dommage qu'il a causé.

Remarquons qu'un même fait peut donner lieu à ces trois catégories de responsabilité. Si par exemple un ministre a causé un dommage à l'Etat en dépassant scandaleusement les crédits ou même par une appropriation des deniers publics, si le fait est découvert, il est responsable politiquement, en ce sens qu'il est obligé de démissionner, il est responsable pénalement, il sera jugé devant la Haute Cour ou la cour d'Assises, et il sera obligé de réparer, c'est la responsabilité civile.

Tentatives de mise en jeu de la responsabilité civile.

La responsabilité civile est une chose théorique qui n'a jamais été mise en jeu; il y a cependant eu quelques tentatives :

En 1829, M. de Peyronnet, garde des Sceaux, prend des crédits, qui avaient été alloués pour le personnel du ministère de la Justice et fait bâtir place Vendôme une superbe salle à manger, qui a coûté 179.000 frs, c'est-à-dire 1 million d'aujourd'hui. Cette salle à manger naturellement est toujours là, c'est une curiosité; mais le Garde des Sceaux n'y reçoit jamais, d'abord parce qu'il n'a pas assez de ressources pour faire des réceptions, ensuite par ce

Source : BIU Cujas

que le plancher n'est pas solide.

On s'est demandé, surtout au lendemain de la révolution de Juillet, s'il ne fallait pas faire rendre ces I79.000 frs à M. de Peyronnet, Evidemment il aurait pu répondre, si je rends les I79.000 frs, je reprends ma salle à manger. On n'a pas trouvé de juridiction pour faire restituer cette somme par M. de Peyronnet.

Le second cas c'est celui de M. Caillaux, ministre dans le cabinet de Broglie, collègue de Fourtou, ministre du I6 mai, ministre non seulement conservateur, mais réactionnaire. Il avait demandé d'installer au pavillon de Flore aux Tuileries la cour des Comptes, et il avait déclaré que cette installation coûterait I million et demi, alors qu'elle a coûté II millions. C'est la règle d'ailleurs en matière de dépenses, que l'exécution coûte IO fois plus que le projet.

On avait chargé le préfet de la Seine (car ce sont les préfets qui sont les agents judiciaires de l'Etat) de poursuivre M. Caillaux en remboursement des IO millions. Le préfet a dit qu'il n'avait pas trouvé de juridiction compétente. La vérité c'est qu'il n'a pas cherché, car il aurait pu aller devant le tribunal de droit commun, tribunal civil d'arrondissement, et nous aurions vu ce que ce tribunal aurait décidé.

Il y eut une autre fois un gouvernement qui, sans crédit, avait frêté un train spécial, mais cela n'est pas allé plus loin. Donc, jamais un ministre n'a été obligé de réparer.

Depuis la Restauration, il y a dans la loi de finances ce principe que tout ministre, qui dépasserait les crédits alloués ou dépenserait sans crédit serait obligé de restituer, mais jamais le fait ne s'est produit.

La responsabilité politique.

La responsabilité politique c'est l'obligation pour le ministre de se retirer, cette responsabilité figure dans la constitution de I875 : "Les ministres sont solidairement responsables de la politique générale du gouvernement et individuellement responsables de leurs actes personnels." Il s'agit de savoir comment est mise en jeu cette responsabilité.

Elle consiste en ceci : lorsqu'un ministre, ou un gouvernement, n'a plus la confiance du Parlement, il est obligé de s'en aller; la question est de savoir comment le Parlement fait savoir au gouvernement que celui-ci n'a plus sa confiance.

Il y a pour cette déclaration du Parlement un procédé direct et un procédé indirect. Le procédé

Source : BIU Cujas

direct c'est l'ordre du jour de méfiance à la suite d'une interpellation.

Ordre du jour de méfiance à la suite d'une interpellation

Voici comment intervient cet ordre du jour : Les Chambres, dans le régime parlementaire, ont la mission particulière, qui caractérise le régime, de contrôler le gouvernement. Ce contrôle s'exerce de 4 façons différentes :

La question orale,
la question écrite,
l'interpellation,
un procédé préparatoire qui est l'enquête parlementaire.

La question orale -

La question orale, est une petite pièce à deux personnages; le député ou sénateur pose la question, le ministre répond, mais aucun autre membre de la Chambre que celui qui a posé la question ne peut intervenir.

Dans la règle actuelle, à la fin de certaines séances, la Chambre a le droit de poser des questions, auxquelles le gouvernement a le devoir de répondre.

La question est courte, celui qui la pose a un quart d'heure pour la développer; le ministre répond et lorsque le ministre a répondu le président de l'Assemblée prononce la formule sacramentelle : "l'incident est clos" par conséquent, il n'y a pas de vote de la Chambre, on ne sait pas qu'elle est l'opinion de la Chambre. Si la Chambre voulait donner son opinion, il faudrait faire une interpellation.

En Angleterre, l'usage de la question orale est ancienne et très fréquente et est dans l'esprit du caractère anglais, c'est-à-dire qu'au début des séances on pose 30 ou 40 questions, en France on développe la question, et le député se croit obligé de faire un discours. Mais en Angleterre la question est une simple question, le député la pose et le ministre répond : "Oui" " Non", "Je ne sais pas" ou "le ministère est trop loin pour aller chercher les documents". etc.....

C'est très commode, parce que l'on sait tout de suite si c'est oui ou non, et la Chambre des Communes voit ainsi si elle veut insister.

La question écrite -

La question écrite est une institution, qui a absolument dévié de son esprit originaire; c'est M. de Préssensé, qui avait imaginé cette procédure. Il a été une figure très importante dans l'affaire Dreyfus, il appartenait à une grande famille bourgeoise protestante et il rédigeait le bulletin de politique étrangère au journal "le Temps" il faisait cette politique étrangère dans un esprit conservateur et plutôt favorable aux catholiques.

Source : BIU Cujas

L'affaire Dreyfus ayant éclaté, Pressensé à pris parti judiciairement pour Dreyfus, mais politiquement il est allé à l'extrême gauche et il a tout abondonné, son milieu, ses amis, ses anciens journaux.

Etant député, M. de Pressensé avait été frappé de l'insuffisance du contrôle parlementaire en matière de politique étrangère, et il voyait qu'il était, en effet, assez difficile que d'une façon impromptue, le gouvernement répondît sur des questions de politique étrangère, car évidemment la Chambre française ne se contenterait pas, comme en Angleterre, d'un oui, d'un non, ou d'un je ne sais pas.

Il avait donc imaginé de faire poser des questions écrites; le ministre répondait par écrit dans les 8 jours, et ainsi il n'était pas exposé à des surprises, qui pouvaient entraîner des complications internationales. Le gouvernement consulta alors notre ambassadeur à Londres pour savoir si cette procédure pouvait avoir quelque inconvénient; c'est dire qu'à l'origine, la question écrite étaitun mode de contrôle de la politique étrangère.

Cette procédure a changé d'esprit et il n'y a pas de question écrite sur la politique étrangère.

La question écrite est rédigée sur un papier quelconque, d'une façon assez brève, et remise, soit à la poste, soit au bureau de la Chambre, soit même à un huissier, qui la remet au président de l'assemblée. Il ne faut pas croire que tout cela soit mystérieux et solennel.

Dans les 8 jours, le ministre fait connaître sa réponse ou demande un délai pour répondre.

La question et la réponse sont insérées au Journal officiel et cette insertion a amené l'abus de la procédure. En effet, un député timide, qui n'ose pas aborder la tribune ou qui n'a pu se faire inscrire dans une interpellation, parce qu'il y avait un trop grand nombre d'orateurs inscrits avant lui, et qui tient pourtant à faire savoir à ses électeurs qu'il s'occupe, remet ainsi une question au bureau de la Chambre, le ministre répond, la réponse est insérée au Journal officiel, puis elle paraît dans un journal local. C'est cette réclame faite aux députés, qui en constitue l'abus.

La procédure de la question écrite est une procédure de consultation gratuite extrêmement commode; on sait que nous avons une législation fiscale impossible, qui nous fait quelque fois regretter la législation d'avant la Révolution. Mais ce qu'elle a de commun avec la législation d'avant la Révolution, c'est la complication. On a essayé un effort de codifi-

Source : BIU Cujas

cation et on a vu qu'il y avait environ I millier de lois sur l'enregistrement; elles sont énumérées au Journal officiel en tête du décret de codification, ce qui représente une douzaine de pages sur 3 colonnes du Journal Officiel; en matière de contributions directes, c'est la même chose. Mais il ne faut pas croire que cette codification ait beaucoup éclairé le maquis fiscal.

Un contribuable, un artisan, qui travaille avec son fils ou son frère, ne sait quelque fois pas s'il doit être déclaré comme artisan ou comme commerçant et s'il doit payer le chiffre d'affaires, alors il écrit à son député, et celui-ci, qui n'en sait rien, écrit au ministre au moyen de la question écrite et le ministre répond quelques jours après.

Ainsi, lorsque le contrôleur vient chez le contribuable, qui a demandé le renseignement au député, il peut lui montrer la réponse du ministre, c'est quelque chose de très commode. Ce qu'il y a évidemment de grave c'est l'abus.

Nous avons, en outre, toutes sortes de difficultés en ce qui concerne les communes; certaines communes paient la patente, si elles fabriquent leur gaz et leur électricité;d'autres par contre, beaucoup plus importantes ne le paient pas, on ne sait pas pourquoi. Sur toutes ces questions, au moyen de la question écrite, le ministre donnera des explications.

L'enquête parlementaire

L'enquête parlementaire, n'est, en somme, qu'un procédé préparatoire de mise en oeuvre de la responsabilité des ministres; la commission d'enquête réunit les éléments et la Chambre dit les conclusions qu'elles entend tirer des indications données par la commission d'enquête.

La Chambre peut nommer une commission chargée de rechercher la vérité sur un fait quelconque, exemple la commission d'enquête nommée pour examiner la gestion de Camille Pelletan au ministère de la Marine, l'enquête sur l'affaire Oustric, l'enquête dite des "voleurs" (affaire Stavisky) et des assissinats (évènements du 6 février I934).

Pouvoirs des Commissions d'enquête -

Il se pose ici une question juridique : Quels sont les pouvoirs de la commission d'enquête ?

La commission d'enquête va être obligée d'entendre des témoignages, elle convoque des particuliers ou des fonctionnaires, mais si ceux-ci refusent ? C'est dans ces conditions qu'à été votée la loi du 23 Mars I9I4 sur les pouvoirs dits "judiciaires" de la commission d'enquête.

Elle porte :

a) Obligation pour les témoins convoqués de venir

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

témoigner.

b) Obligation de dire la vérité.

Cette règle est assez grave et il est prévu des sanctions pénales.

Le témoignage devant ces Commissions.

Dans la procédure ordinaire, les témoins peuvent mentir devant le juge d'instruction, parce qu'il faut leur laisser le droit de se rétracter dans l'intérêt de la vérité, on ne punit pas les témoins qui mentent devant le juge d'instruction mais devant la juridiction de jugement le faux témoignage sera puni.

Au contraire, le faux témoignage devant la commission d'enquête est puni et nous avons vu plusieurs applications de cette idée.

Au lendemain des élections de 1924 la commission d'enquête présidée par M. Renaudel enquête sur l'origine des fonds électoraux. Naturellement cette commission ne rechercha pas les fonds électoraux du parti radical, ou socialiste ou communiste, mais seulement des partis de droite ou de centre. Deux sénateurs, M. Billiet, (qui n'est plus sénateur) et M. Ratier, qui était président de l'Alliance Républicaine démocratique, ont été assignés devant cette commission d'enquête comme témoins, naturellement ils n'ont rien voulu dire alors Ratier et Billiet ont été traduits devant le tribunal correctionnel par application de la loi sur les pouvoirs judiciaires de la commission d'enquête et ils ont été condamnés à une amende.

L'affaire Billiet, Ratier 1924.

Le substitut du procureur de la République M. Donat-Guigue a fait un réquisitoire qui se résumait ainsi : "M. Ratier, j'ai la plus haute estime pour vous, à votre place j'aurais fait comme vous, je m'incline devant vos motifs, mais je demande que vous soyez puni, c'est l'application de la loi".

On a dit que cette loi sur les pouvoirs de la commission d'enquête était anti-constitutionnelle, à ce sujet il y eut une sorte de referendum auprès de différentes personnalités; M. Barthélemy, notamment, a dit que cette loi était anti-constitutionnelle et que M. Ratier ne pouvait pas être condamné.

L'affaire Oustric -

De même à propos de l'affaire Oustric, M. Raoul Péret a été assigné devant la commission d'enquête pour témoigner, or, à ce moment M. Péret était poursuivi et la Chambre avait fait tout ce qui dépendait d'elle pour qu'il fut poursuivi. Mais la commission d'enquête assigne M. Péret comme témoin, alors j'ai dit "non, un individu qui est accusé ne peut être assigné comme témoin". C'était une vérité évidente.

L'interpellation.

L'interpellation est une demande d'explication, adressée au gouvernement et qui ouvre un débat général

Source : BIU Cujas

ce n'est plus la pièce à deux personnages; elle est close par un ordre du jour. L'interpellation est une procédure beaucoup plus solennelle et elle est très lourde à mettre en mouvement. Il est courant de dire que le régime parlementaire se caractérise par l'abus des interpellations. C'est faux; il y a très peu d'interpellation, on ne peut, en effet, en demander qu'un jour par semaine le vendredi; or lorsque l'interpellateur et quelques députés ont parlé, la séance est levée et ensuite il faut attendre le vendredi suivant.

En ce qui concerne la grande matière de la politique étrangère, au cours d'une année, il n'y a quelquefois aucune interpellation; dans une législature, on en a quelque fois compté seulement 2.

L'interpellation se déroule suivant la processus suivant : le député, qui veut interpeller, dépose une demande écrite et la Chambre fixe la date de l'interpellation. Mais c'est ici qu'intervient la grosse difficulté. Il y a des manières différentes de fixer la date.

I° On donne un jour fixe et alors les députés viendront ;

2° on dit l'interpellation viendra à la suite des autres, et alors elle ne vient jamais.

Toutefois la Chambre peut ordonner l'interpellation immédiate, si l'affaire est urgente. Il est arrivé aussi qu'un député monte à la tribune et tonne contre le gouvernement en demandant des explications; la Chambre alors, pour jouer un tour à l'orateur, décide que l'interpellation aura lieu immédiatement; le député, qui n'a pas préparé son discours, est obligé de dire qu'il n'a pas apporté son dossier et l'interpellation est renvoyée à la suite.

En réalité, le plus souvent les interpellations se terminent au moment de la discussion sur la date; le député qui a 5 minutes pour parler sur la date essaie dans ce temps de dire tout ce qu'il a dire et le ministre essaie de son côté de donner dans sa réponse tout ce qu'il peut y mettre et ensuite on en reste là.

Remarquons d'ailleurs qu'il y a 3 séances par semaine et dans ces conditions il n'est pas facile d'interpeller, pas plus qu'il n'est facile de monter à la tribune, il faut d'abord écrire, obtenir l'autorisation de la Chambre, fixer une date et, lorsque la date arrive, souvent il y a des matières urgentes, qui obligent à attendre un autre jour.

Par conséquent, cette question de l'interpellation est théorique et ne repose pas sur grand chose.

Source : BIU Cujas

Quand l'interpellateur a discuté son interpellation, les députés peuvent intervenir et le ministre répond, on a même toujours le droit de répondre aux ministres.

L'ordre du jour - Ce qui caractérise l'interpellation c'est qu'elle est close par un ordre du jour.

L'ordre du jour est une motion, dans laquelle la Chambre fait connaître son opinion; cette motion porte le nom d'ordre du jour. L'ordre du jour est aussi la liste des matières qui sont portées au programme d'une séance; par exemple : "discussion des ententes industrielles, réforme du ministère du commerce, proposition de loi sur la protection du guignolet.

Lorsque l'interpellation est finie, la Chambre déclare qu'elle va examiner son programme et qu'elle va aborder la question, qui est inscrite au programme de la séance.

Après une interpellation, le président de l'Assemblée dit : "Nous passons à l'ordre du jour "cela veut dire qu'on va examier les questions, qui sont inscrites ensuite au programme.

L'ordre du jour pur et simple - La motion qui déclare qu'on passe à l'ordre du jour c'est : I° - l'ordre du jour pur et simple.

L'ordre du jour pur et simple est celui dont se contentent les gouvernements, qui ne sont pas fiers, qui se trouvent dans une situation un peu délicate ou devant une question qu'ils ne désirent pas voir approfondir. Par exemple, tout dernièrement des employés d'établissements militaires, d'arsenaux, des agents militaires au recrutement, des agents civils, mais employés militaires, s'étaient livrés à une manifestation anti-militariste. Ces employés disent fréquemment : "Nous fabriquons des obus, des balles, mais le jour de la déclaration de guerre, nous organiseront la désertion en masse" Ce sont d'ailleurs des choses qu'on dit et qu'on ne fait pas.

Ces agents militaires s'étaient livrés à une manifestation et avaient arboré le drapeau rouge; le général Pétain avait mis à pied l'un deux. Il y eut interpellation sur la violation des libertés syndicales : le général Maurin, actuel ministre de la guerre, a répondu : "Vous m'interpellez sur quelque chose que je n'ai pas fait. Il est assez dangereux d'avoir dans nos établissements militaires des agents, qui préconisent la désertion, le sabotage, alors n'insistez pas pour que je réintègre ce manifestant".

Ce fut ensuite l'ordre du jour pur et simple, parce que la Chambre n'a pas osé dire qu'un employé la défense nationale n'a pas le droit de saboter la défense nationale. Evidemment, on pourrait souhaiter

Source : BIU Cujas

mieux.

Ordre du jour motivé

Ordre du jour motivé de confiance ; la Chambre ayant confiance dans le gouvernement pour appliquer une politique résolument républicaine et laïque.

Ordre du jour de méfiance : la Chambre n'ayant pas confiance dans le gouvernement pour appliquer une politique résolument républicaine et laïque.

Naturellement, le gouvernement demande l'ordre du jour de confiance et combat l'ordre du jour de méfiance.

Comment la Chambre peut encore manifester sa défiance à l'égard du gouvernement .

Mais il y a une autre manière indirecte, c'est la plus fréquente pour les Chambres, de manifester leur méfiance à l'égard du gouvernement, c'est de voter une disposition que le gouvernement combat ou au contraire de rejeter une proposition que le gouvernement soutient. Mais il faut alors que le Parlement soit prévenu de la gravité de la situation qui lui est faite et que le gouvernement fasse savoir que si la Chambre rejette la proposition que soutient le Gouvernement ou que si la Chambre vote au contraire la proposition que combat le gouvernement, le gouvernement se retirera. Le gouvernement prévient l'assemblée de la gravité du vote qu'elle va émettre, en posant la question de confiance et de cabinet.

Il n'y a pas de formule sacramentelle pour poser la question de confiance; c'est une formule traditionnelle : si la Chambre votait cette proposition que le gouvernement considère comme ruineuse, c'est à d'autres que passerait la responsabilité de faire face à la situation, ou alors comme l'a dit M. Alexandre Millerand : "les personnages consulaires ne manquent pas". Ce qui veut dire qu'il y a des gens, qui demandent à remplacer le gouvernement.

Lorsque M. Aristide Briand fut interpellé sur les accords de Cannes, il est monté à la tribune, il a fait un discours désenchanté, amer et à la fin il est parti avec la serviette sous le bras. Les ministres n'étaient pas prévenus qu'ils étaient démissionnaires, ils partirent ensuite.

M. Briand, en effet, avait senti que l'atmosphère de la Chambre ne lui était pas favorable, alors dans une phrase sybilline il avait donné sa démission.

Source : BIU Cujas

La recommandation.

Ce qu'il y a de grave dans le régime parlementaire français c'est l'apostille, la recommandation, l'intervention parlementaire. En Angleterre, on nous affirme qu'il n'y a pas d'intervention de parlementaires auprès du gouvernement. On ne sait pas si c'est bien vrai; il est probable qu'il y a des personnages politiques, qui s'intéressent à d'autres personnages. Mais l'institution n'a pas le développement qu'elle a pris en France, où l'intervention est une institution tellement officielle que la questure de la Chambre livre aux députés du papier à lettre, où il y a l'intervention et où on n'a qu'à remplir les blancs.

M. le Ministre,

J'ai l'honneur d'appeler votre bienveillante attention sur

(ici le député met le nom du recommandé)

qui désire

(ici l'objet de la demande)

Veuillez agréer etc.....

Le député n'a plus qu'à signer, mais remarquons que c'est là le degré le plus bas de l'intervention. Le ministre se dit : " c'est un député, qui n'attache pas une grosse importance à cette demande" et alors il répond : (par une formule également imprimée)

Monsieur le député et cher collègue,

Vous avez bien voulu appeler mon attention sur (ici le nom du recommandé)

qui désire (objet de la recommandation)

Soyez assuré que cette demande sera examinée avec la plus grande bienveillance.

Veuillez agréer, etc.....

Le second degré de l'intervention, c'est la lettre autographe, que le député écrit de sa main.

Le troisième degré c'est le coup de téléphone;

Le quatrième degré c'est le coup de téléphone au cabinet ou même au ministre;

Le cinquième degré c'est l'intervention personnelle; on va à l'audience du ministre.

Un ministre de la Justice a déclaré qu'à l'occasion d'un mouvement judiciaire, il avait reçu 5.000 lettres.

A propos des scandales récents, la commission d'enquête a demandé le dossier des magistrats, le

Source : BIU Cujas

Garde des Sceaux les a livrés (on aurait pu s'abstenir de livrer ces dossiers au public), et on a constaté qu'il y avait des magistrats, qui avaient jusqu'à 500 interventions à leur dossier on avait fait intervenir tous les députés que l'on connaît directement ou indirectement et comme dans la magistrature française on passe par I7 étapes avant d'arriver au sommet de l'échelle judiciaire, dans chaque étape il fallait intervenir si l'on voulait avoir de l'avancement; ce sont des procédés, qui doivent cesser incontestablement.

On constate d'ailleurs ce fait curieux que des magistrats, qui passent pour être de droite, ont dans leur dossier des recommandations de politiciens de gauche et vice-versa.

Pourquoi en Angleterre n'y a-t-il pas ces interventions ? Parce que d'abord il y a la tradition et qu'ensuite , en ce qui concerne la magistrature, il n'y a pas d'avancement; on est nommé tout de suite dans une fonction extrêmement élevée c'est-à-dire très bien payée et on y reste toute sa vie, parce que pour la plupart des magistrats, il n'y a pas d'âge de la retraite. A Londres, il y a des magistrats, qui dépassent 80 ans, qui ont toujours leur fonction, et qui l'exercent tous les jours.

C'est le magistrat anglais, qui décide lui-même s'il peut encore remplir sa fonction. Il n'y a pas de pension de retraite et on reste dans la fonction jusqu'à l'extrême limite des forces. Mais il y a beaucoup de travail.

Dans certains petits tribunaux de province, il y a une audience par mois et pas tous les mois, puisqu'il y a les vacances. Ceci n'existe pas en Angleterre : peu de magistrats, très bien payés, mais du travail; grande centralisation. Pour le divorce, par exemple, il y a une seule Chambre à Londres et toutes les affaires vont là. Par conséquent tous les jours les magistrats siègent de midi à 4 heures et ils n'ont pas cette espèce de développement oratoire qui caractérise la procédure française et qui fait perdre tant de temps; dans la procédure anglaise, on écrit tout ce qu'on a à dire ou on parle peu. Un assassin, qui a avoué est condamné très rapidement, il n'y a pas 8 jours de débats et il faut IO minutes pour le condamner à être pendu.

Source : BIU Cujas

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu à toutes ces interventions parlementaires, qui caractérisent le régime français.

Il y a autre chose, en Angleterre, c'est la grande centralisation des partis. Ce qui fait la force de l'intervention parlementaire en France c'est qu'un parlementaire, qui intervient ajoute tacitement: "Si vous ne me donnez pas satisfaction je ne voterai pas pour vous, je vous renverserai". Les faveurs ministérielles, qui répondent à ces interventions multiples, sont la menue monnaie avec laquelle le gouvernement achète sa majorité. Cela vient de la poussière de partis, que nous avons en France.

Au contraire, en Angleterre, on a un parti au pouvoir. Si le député appartient au parti au pouvoir, il vote "pour", s'il appartient au parti qui n'est pas au pouvoir il vote "contre".

En France, grande centralisation administrative en Angleterre il y a décentralisation; il n'y a pas de préfets, il y a des agents techniques des ponts et chaussées , postes, finances, armée; on laisse faire les agents techniques et les politiciens n'ont pas à intervenir.

FONCTIONS DU PARLEMENT ET

DU GOUVERNEMENT

I°) La fonction législative.

Ière Etape - Imagination de la loi.

Il faut que quelqu'un propose la loi, qui deviendra la règle de l'Etat. Cette imagination de la loi prend, dans le droit constitutionnel, le nom d'initiative.

Qui peut prendre l'initiative de la loi ? Ici une tradition monarchique, une tradition républicaine et une solution mixte, qui est celle de la constitution de 1875.

Source : BIU Cujas

La tradition monarchique en matière d' initiative -

La tradition monarchique, c'est le chef de l'Etat seul qui prend l'initiative des lois. C'est un principe des régimes autoritaires et nous avons vu dans l'historique des constitutions que ce système était le système du Consulat et de l'Empire, parce qu'il y avait prédominance de l'exécutif. Sous l'Empire l'Empereur avait l'initiative des lois avec comme organe de préparation le conseil d'Etat. Ce système continue sous la Charte de I8I4, et Royer-Collard dira : "proposer des lois c'est régner." Par conséquent, l'initiative est essentiellement une prérogative royale.

Ce système reprend avec la constitution du I4 Janvier I852 que l'on appelle d'ailleurs, à tort, constitution du Second Empire, bien que cette constitution soit républicaine.

La tradition républicainè

Tradition républicaine : les assemblées ont l'initiative des lois. C'est le système de la constitution révolutionnaire de I79I, de la constitution de I793 et de la constitution de l'an VIII. L'initiative part exclusivement des membres de l'assemblée.

Solution mixte

Solution mixte ; l'initiative appartient également à l'exécutif et aux membres des assemblées.

On voit apparaître pour la première fois le partage de l'initiative avec une constitution modérée, la charte du I4 août I830, qui partage l'initiative entre les membres de l'une et l'autre Chambre. Cette solution de la monarchie de juillet est passée dans la constitution de I875. Les lois proposées par le gouvernement prennent le nom de projets de loi; les lois proposées par un membre de l'une ou l'autre Chambre prend le nom de proposition.

Il y a eu autrefois un intérêt à cette distinction, maintenant il n'y en a plus, en dehors du mode de transmission, c'est le bureau de l'assemblée, qui transmet de la Chambre au Sénat ou du Sénat à la Chambre; au contraire, s'il s'agit d'un projet de loi, c'est le gouvernement, qui porte son projet du Sénat à la Chambre et de la Chambre au Sénat.

Le droit d'amendement - une

En dehors de cette initiative principale, il y a initiative secondaire, que l'on appelle l'amendement, c'est-à-dire une initiative demandant une modification ou une adjonction à la loi. Il n'y a pas véritablement régime parlementaire, s'il n'y a pas le droit d'amendement pour les Chambres; il faut que les

Source : BIU Cujas

assemblées puissent modifier la loi ou, si on les met en présence d'une loi qu'elles puissent seulement refuser ou accepter en bloc, il n'y a pas de liberté parlementaire.

Cependant l'amendement est plein d'inconvénients: le gouvernement prépare des projets de loi, qui ne valent pas évidemment les projets préparés par le conseil d'Etat avec Napoléon I mais qui sont tout de même bien établis; on porte ce projet devant la Chambre, un député propose une modification à un article quelconque, puis le projet passe au Sénat, qui apporte encore d'autres modifications, le projet revient à la Chambre, et on arrive ainsi à de véritables monstres législatifs.

Il y a, par exemple, une loi sur les fraudes (voir livre de M. Barthélemy sur la compétence dans la démocratie)dans laquelle on lit à l'art. 20 : "Les infractions au présent article seront frappées d'une pénalité prévue à l'art. I6." Or, à l'article I6, il n'y a aucune pénalité prévue; de sorte que les tribunaux, lorsqu'ils veulent l'appliquer sont obligés de voir qu'il n'y a rien.

Sous le second Empire, les amendements pouvaient être examinés, à condition d'avoir été approuves par le Conseil d'Etat. Or, comme le Conseil d'Etat faisait la loi et était très fier de son oeuvre, il repoussait tous les amendements qu'on voulait y apporter; c'est ce qu'on appelait le "massacre des innocents".

C'est le Président de la République, qui a l'initiative des lois, les ministres ne l'ont pas, et n'ont pas non plus le droit d'amendement. En Angleterre, le roi n'a pas l'initiative, ce sont les ministres, qui prennent l'initiative des lois. Mais cette initiative du Président de la République est pleine d'inconvénients, parce que, selon les gouvernements, le Président de la République prend l'initiative de lois plus ou moins contradictoires.

Poincaré, lorsqu'il fut élu sénateur I mois avant la fin de sa carrière présidentielle, a dit au sujet de la loi créant un impôt sur l'accroissement de fortune : "cette loi est une véritable monstruosité, si vous ne la combattez pas, c'est moi que la combattrai au Sénat, or ce projet était signé Poincaré. Voilà le résultat de l'initiative appartenant au Président de la République, qui se contredit perpétuellement.

Source : BIU Cujas

Les projets sont déposés sur le bureau de la Chambre. Cela ne veut pas dire qu'il y ait une solennité; quelquefois pourtant (et on en comprend pas pourquoi) un ministre monte solennellement à la tribune et dit : "J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi sur..... Puis il se retourne et remet le projet au président de l'Assemblée.

Ce dépôt sous la forme solennelle est un rite un peu ridicule, de même que le dépôt du budget fait en blanc

Vers la fin de la session ordinaire, en effet, vers le mois de juin, un ministre monte à la tribune et dit : "J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le projet de budget pour l'exercice prochain." Or ce budget qui, en réalité, est un document très lourd et très important, est remis au président sous la forme d'une feuille sur laquelle il n'y a rien. Il fait donc simplement le geste. Cela veut dire, en fait, que le budget est déposé et que par conséquent, au cours des vacances, on pourra en faire passer des morceaux à la commission des finances, qui les étudiera.

C'est une forme dérisoire, mais il y a ainsi toute une série de gestes, qui ne sont que des apparences d'actes, dans la procédure parlementaire.

2ème Etape - Examen du projet ou de la proposition par une commission.

La commission étudie le projet et fait connaître ses conclusions dans un rapport. L'institution de la commission est une institution essentiellement française. A la Chambre des Députés, à côté du banc des ministres, il y a vers la gauche un banc sur lequel est gravé en lettres majuscules d'or : " banc de la commission."

En Angleterre, il n'y a pas de banc de la commission, parce qu'il n'y a pas de commission; le projet arrive directement devant la Chambre et la Chambre vote. Par conséquent, elle vote dans la nuit. Le vote d'un projet en Angleterre est une manifestation de confiance presqu'aveugle envers le gouvernement.

En France, il y a une commission, qui étudie le projet et nomme un rapporteur, lequel est là pour répondre aux questions, qui lui sont posées et donner des explications et des éclaircissements à la Chambre.

Le budget speach

L'Angleterre a encore davantage de rites que nous, il y a un jour qui s'appelle le "budget day", où le Chancelier de l'Echiquier arrive solennellement avec une petite valise rouge et fait le "budget

Source : BIU Cujas

speach" c'est-à-dire révèle à la Chambre le projet de budget, et la Chambre apprend ce qu'elle aura à voter par ce discours, qui est un évènement annuel et solennel de la vie politique anglaise.

Ce jour là le corps diplomatique est là, les grands représentants de la banque, de la finance, du commerce sont dans les tribunes, c'est un jour solennel; la Chambre vote immédiatement les mesures urgentes et on comprend pourquoi : Si en effet on va augmenter, par exemple, les droits sur la bière, tous les marchands de bière de Londres prévenus auraient pu s'approvisionner; si on avait prévenu qu'une loi sur l'essence allait en augmenter le tarif, immédiatement les garagistes auraient fait une provision, mais le Chancelier de l'Echiquier ne prévient pas et la Chambre vote immédiatement.

Un ministre des finances, M. Snowden, pour ne pas qu'il y ait d'indiscrétion, avait même été jusqu' à faire taper le projet de budget par sa femme.

Lorsque les mesures urgentes sont votées, on se disperse dans les couloirs et en I5 séances au maximum le budget est voté en son entier. Il n'y a pas de discussion, pas de rapports. Il y a un formalisme assez intéressant en Angleterre c'est que cette cérémonie du "budget day" se passe à la Chambre des Communes, devant la Chambre des Communes, mais que ce n'est pas la Chambre des Communes, c'est le Comité de la Chambre entière, c'est-à-dire que la Chambre n'est pas la Chambre, elle est le comité de la Chambre et cela se voit par le fait que le speaker n'est pas au fauteuil.

La Chambre des Communes est une salle rectangulaire avec des bancs sans table pour écrire; le parti au pouvoir qu'il soit de gauche ou de droite, siège à droite et l'autre parti à gauche; sur le parquet par terre, une table avec un fauteuil et un coussin; le speaker arrive avec sa robe et sa perruque, c'est une espèce de magistrat. Lorsqu'il y a comité de la Chambre, ce n'est pas le speaker, qui préside c'est le shermann, parce que le speaker historiquement est nommé par le roi, il est encore théoriquement nommé par le roi, mais chaque année, le roi autorise la Chambre à choisir son speaker. Il n'en reste pas moins que dans l'essence de l'institution le speaker est l'oeil du roi devant la Chambre et par conséquent la Chambre ne veut pas examiner de question devant l'oeil du roi.

Lorsque le Chambre siège, il y a sur la table une grande masse d'argent, c'est une espèce de casse-tête travaillé, ouvragé, c'est le signe d'une certai-

Source : BIU Cujas

ne autorité. En Espagne, sous la monarchie, il y avait des deux côtés du président de la Chambre deux espèces de géants portant une massue genre Hercule. La masse c'est donc le signe de l'autorité; lorsque la masse est sur la table la Chambre est Chambre; lorsque la Chambre est en comité de la Chambre entière, la masse est sous la table.

En France, la commission fait un rapport, le rapporteur expose devant la Chambre dans un travail écrit les résultats de ses délibérations; il y a même à ce sujet beaucoup de gaspillage d'impressions et on pourrait faire des économies.

Le rapport est d'abord imprimé en gros caractères et distribué aux députés, il est ensuite imprimé au Journal Officiel comme document parlementaire. Le rapporteur est censé lire, il ne lit, en effet, que les principaux passages de son rapport et ce résumé est imprimé à nouveau aux débats parlementaires dans le Journal Officiel.

La discussion en séance publique.

La discussion en séance publique n'a lieu qu'en présence du gouvernement; c'est le gouvernement qui est le directeur des débats législatifs et quand il n'y a pas de gouvernement, il n'y a pas de discussion. C'est pourquoi pendant une crise ministérielle la Chambre ne siège pas, puisqu'il n'y a pas de ministres pour diriger le travail législatif.

Le vote -

Vote - On a déjà vu la manière dont on vote.

Rôle du gouvernement à l'égard des lois votées par les deux Chambres.

Promulgation -

Lorsque les deux Chambres ont voté le projet, intervient le rôle du gouvernement. Dans le système de la constitution de 1875, le président de la république promulgue la loi. La promulgation est un acte juridique, par lequel le président de la république constate l'accord des Chambres. La formule de la promulgation, depuis le gouvernement de la défense nationale en 1870, est la suivante : "Le Sénat et la Chambre des députés ont voté, le président de la république promulgue la loi dont la teneur suit :"

Le président de la république signe et il y a le contre-seing d'un ministre.

Le droit de demander une seconde délibération.

Au lieu de promulguer la loi, le président de la république a théoriquement le droit de demander une seconde délibération; mais jamais le président de la république n'a demandé cette seconde délibération. Par conséquent, le droit de veto est en France un droit mort, bien qu'il soit écrit dans la constitution.

Source : BIU Cujas

Une fois seulement, au Sénat, un orateur, au moment où on discutait la loi sur la durée du service militaire, a dit : "Si le service militaire était réduit, j'espère que le président de la République userait de son droit de veto et M. Fallières, qui était alors président du Sénat, rappela à l'ordre le sénateur, en disant : "On n'a pas le droit de faire intervenir le président de la République dans les débats parlementaires.

Donc pas de veto. Au contraire, aux Etats-Unis, le président des Etats-Unis exerce très fréquemment le droit de demander une nouvelle délibération et le veto présidentiel est une institution extrêmement vivante dans l'Amérique du Nord.

La publication

La publication est une procédure matérielle qui a pour objet de faire arriver la loi à la connaissance du public.

Cette publication n'a plus lieu aujourd'hui que d'une seule manière, par l'insertion au Journal Officiel. Il y a quelques années, la publication pouvait avoir lieu soit au Journal Officiel, soit au Bulletin des Lois; le Bulletin des Lois a été supprimé, attendu que personne ne le consultait, ni ne le regardait.

Mais il faut laisser aux citoyens le temps de prendre connaissance de la loi; la loi, par conséquent, n'est pas obligatoire pour les citoyens aussitôt qu'elle a paru au Journal Officiel, elle n'est obligatoire dans le lieu où parait le Journal Officiel qu'un jour franc après l'insertion au Journal Officiel; et dans les départements un jour franc après l'arrivée du Journal Officiel dans l'arrondissement. Ici c'est assez délicat, parce que l'arrivée du Journal Officiel n'est pas enregistrée officiellement. Le Journal Officiel arrive dans un autobus ou un train et au moment où il franchit les limites de l'arrondissement le jour franc commence à courir

Le Journal Officiel paraît le lundi, le jour franc c'est le mardi, la loi ne sera donc obligatoire que le mercredi.

Or le Journal Officiel met un certain temps pour arriver à Toulouse, Bordeaux, etc... Dans ces conditions on a admis la publication par dépêche; on télégraphie au préfet que telle loi a été votée; le préfet fait afficher à la porte de la préfecture la dépêche; mais ici encore une hésitation dans la jurisprudence, on a décidé pendant longtemps que la loi était immédiatement applicable, du moment qu'elle était affichée à la préfecture, mais maintenant on tend à décider qu'il y a un jour franc après cet affichage.

Source : BIU Cujas

Dans quels cas y a-t-il publication par dépêche ? On pourrait croire qu'il s'agit des lois d'ordre public, mais c'est en général pour les lois fiscales. Par exemple, on discute une loi sur l'augmentation des droits d'enregistrement, sur les transactions immobilières, sur les contrats de mariage, etc... Les notaires s'empressent de prévenir leurs clients pour qu'ils fassent leurs actes avant que la loi soit définitive. De même un bateau, qui est en rade de Marseille, porte du maïs ou du blé, toutes sortes de matières soumises aux droits de douane; ces droits de douane sont doublés par une loi, les gens sont prévenus, ils se pressent à débarquer leurs marchandises avant que la loi ne soit devenue obligatoire.

Mais on leur coupe naturellement leurs effets en envoyant une publication par dépêche, ce qui rend la loi obligatoire plus rapidement.

L'élaboration des traités et direction de la politique étrangère.

La politique étrangère est le domaine dans lequel les démocraties pénètrent en dernier lieu. Rousseau a dit que le peuple n'a pas à s'occuper de la politique étrangère, il n'a qu'à laisser ce soin au prince. C'était d'ailleurs assez raisonnable dans le temps où les princes faisaient de la politique étrangère et payaient des hommes, qui entraient dans le service militaire moyennant salaire. Avec les mercenaires, lorsqu'on avait une armée de 10.000 hommes qu'on payait, le peuple pouvait au fond se désintéresser de la politique étrangère; aujourd'hui que nous avons l'universalité du suffrage et l'universalité du service militaire, les peuples ont un intérêt à la politique étrangère, puisque ce sont eux qui en paieront les frais.

Mais c'est tout de même le dernier domaine sur lequel a pénétré la démocratie. La politique étrangère se concrétise dans les traités internationaux.

Le représentant de la France pour la politique étrangère c'est le président de la République; les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du président de la République, c'est le président de la République qui accrédite les ambassadeurs, et c'est au nom du président de la République que se mènent les négociations.

La solution monarchique.

Au point de vue de la procédure législative, nous avons vu qu'il y a trois solutions : monarchique, républicaine et la solution mixte; dans cette question de la politique étrangère, il y a de même les trois solutions, la solution monarchique, le roi fait seul toute la politique étrangère, il élabore et fait seul

Source : BIU Cujas

tous les traités, c'est le système de l'Angleterre théoriquement; lorsque l'Angleterre il y a un demi-siècle environ céda à l'Allemagne l'île d'Héligoland, le ministère alla devant la Chambre des Communes faire approuver cette cession, et la Chambre des Communes décida purement et simplement que cela regardait le roi et qu'elle, Chambre des Communes, n'avait rien à décider.

La solution républicaine.

Au contraire, dans la théorie républicaine, tous les traités sont soumis à la ratification des Chambres C'est le système suisse et, depuis quelque temps, la Suisse va même beaucoup plus loin, les traités peuvent être soumis au referendum du peuple directement . C'est le referendum, qui nous vaut la difficulté que nous avons au sujet des zônes franches; le gouvernement helvétique et le gouvernement français s'étaient entendus sur la question de ces zônes franches, et la question était réglée ; mais le peuple suisse consulté a dit : " Nous n'en voulons pas ".

La solution mixte.

La solution mixte c'est celle de la constitution de I875 : en principe, tous les traités sont négociés, signés et ratifiés par le président de la République seul; la constitution a même une disposition tout à fait remarquable, qui permet l'élaboration de traités secrets : " Le président de la République négocie et ratifie les traités, il en donne connaissance aux Chambres, lorsque l'intérêt public le permet". Par conséquent, rien ne l'y oblige.

Toutefois, les traités de paix, les traités de commerce, qui engagent les finances de l'Etat, les traités relatifs à l'état des personnes et aux droits des français à l'étranger, les traités portant cession adjonction ou modification d'un territoire, ne peuvent être ratifiés par le président de la République que si le président de la République y est autorisé par les Chambres.

Par conséquent, il y a toute une série de traités, qui étaient considérés en I875 comme les plus importants, qui ne peuvent être signés par le président de la République qu'avec la ratification des Chambres.

On voit bien quelle est la procédure de l'élaboration des traités : I°) la négociation des traités par le président de la République seul. 2°) La ratification après négociation. On dresse un protocole, un projet de traité, qui ne devient obligatoire que par ratification c'est-à-dire par l'échange des signatures des chefs d'Etat.

Pour une série de traités, le président de la République n'a pas à donner cette ratification sans l'autorisation préalable des Chambres. Si le président de la République donnait sa ratification sans l'auto-

Source : BIU Cujas

risation préalable de la Chambre, quelle serait la situation en France ?

Juridiquement, la France ne serait pas engagée. Nous avons eu dans cet ordre d'idées des phénomènes extrêmement importants au moment de l'élaboration des traités, et nous avons pu voir que la constitution américaine de Philadelphie de 1787 donne au président des Etats-Unis le droit de négocier les traités; toutefois la ratification définitive du traité ne peut intervenir que par l'autorisation du Sénat (sénat seul) à la majorité des 3/4.

Mais cette ratification du Sénat a joué un grand rôle dans l'histoire des Etats-Unis, notamment à propos des traités avec l'Angleterre et surtout l'histoire dramatique du traité de Versailles.

Aux négociations, qui ont mis fin à la dernière guerre, les divers gouvernements étaient représentés par leur premier ministre; pour la France, Clemenceau; pour l'Angleterre Lloyd George; pour l'Italie, Titoni; etc... Mais les Etats-Unis étaient représentés par le chef de l'Etat, le président Wilson. Ce président Wilson arrivait avec le prestige d'être le chef de la plus grande République du monde, d'avoir lancé les Etats-Unis dans la guerre, qu'il représentait l'Etat le plus puissant, puisque tous les autres étaient épuisés, alors que l'Amérique n'avait perdu que 40.000 hommes, quand nous en avions 2 millions hors de combat (morts ou blessés).

Le président Wilson était l'homme prépondérant dans cette conférence générale, il représentait la puissance; c'est lui qui a inspiré le préambule du traité de Versailles, des traités de St. Germain et de Trianon, qui ont été signés avec l'Allemagne, la Bulgarie, l'Autriche; c'est lui qui a signé le préambule, qui est le pacte de la Société des Nations.

Lorsque nous nous disions nous ne sommes pas tranquilles avec cette frontière ouverte à l'Est, il faudrait que nous puissions nous abriter derrière le Rhin; Wilson a dit alors " Vous n'avez pas besoin du Rhin, puisque j'apporte la garantie des Etats-Unis, si l'Allemagne vous attaque, nous serons derrière vous avec l'Angleterre".

Clemenceau et Tardieu ont dit : " C'est parfait". Wilson eut un triomphe en France et dans le monde au moment de la signature du traité de paix.

La priorité de la Chambre des députés en matière de finances.

En matière de droit constitutionnel, nous n'avons qu'une question, c'est la question de la priorité de la Chambre des Députés.

Source : BIU Cujas

La Chambre des Députés et le Sénat sont des Chambres, en principe, égales entre elles; ainsi le Sénat peut prendre l'initiative d'une loi, et le gouvernement qui dépose un projet de loi peut, à son gré, le porter devant le Sénat ou devant la Chambre. Egalité des Chambres, en principe.

La constitution de 1875, art. 8 de la loi du 24 février, dit que le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois; toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées par la Chambre et votées par elle.

Cette règle vient d'Angleterre; nous avons en Angleterre dans la doctrine constitutionnelle une formule parfaite : " Le gouvernement demande les crédits et les impôts, la Chambre des Communes les accorde, la Chambre des Pairs approuve".

Par conséquent, on demande les impôts à l'Assemblée qui est censée représenter les contribuables et qui est la Chambre élue; si les deux Chambres sont élues, c'est la Chambre qui est élue par le suffrage universel, qui a la priorité.

Cette règle du droit public anglais est passée en France avec notre charte constitutionnelle de 1814 et celle de 1830 et elle a été introduite dans la constitution de 1875.

Si cette règle est parfaitement justifiée dans le droit public anglais, où la Chambre des Lords est héréditaire,(par conséquent ne représente pas les contribuables), elle est un peu moins justifiée dans le droit public français, où le Sénat est élu par les élus du suffrage universel.

En quoi consiste cette priorité.

Deux thèses : la thèse minima. Il s'agit simplement d'un ordre chronologique, la Chambre vote et une fois qu'elle a voté, le Sénat reprend le budget et peut ensuite en pleine liberté créer des dépenses ou créer des impôts.

La thèse des républicains (Gambetta, Jules Ferry) c'est que le privilège de la Chambre est autre chose qu'un privilège chronologique, c'est un privilège de principe. Le Sénat ne peut, ni créer des impôts, ni des dépenses, ni même augmenter les dépenses déjà existantes.

En fait, c'est cette seconde thèse qui triomphe.

Source : BIU Cujas

Le Sénat ne peut pas créer d'impôts, il ne peut pas voter les dépenses, ni les augmenter.

Pratiquement, les choses se passent ainsi :

Lorsque le Sénat estime qu'un crédit est insuffisant, il ne peut pas l'augmenter, mais il peut exprimer d'une manière officielle son désir de le voir augmenter, il diminue le crédit, il supprime par exemple 100 frs ou 1.000 frs. Le résultat c'est que l'article est modifié et qu'il doit revenir à la Chambre des Députés, laquelle sait ce que cela veut dire et augmente le crédit.

M. Feugat, sénateur de la Haute Garonne ayant voulu faire créer une chaire de chimie agricole à la faculté des Sciences de Toulouse (laquelle était évaluée à une dépense de 75.000 frs avec les laboratoires), il proposa au budget de l'instruction publique une diminution de 100 frs, avec indication que cette diminution signifiait qu'on voulait la création d'un crédit de 75.000 frs. C'est la Chambre qui a pris l'initiative de la création.

A la fin de 1932, les présidents de la commission sénatoriale de la défense nationale : Marine, armée, Air, déposèrent une demande de diminution des crédits de la défense nationale de 1.000 frs; cela signifiait qu'ils considéraient que ces crédits étaient insuffisants . La Chambre a, en effet, voté une augmentation de crédit, que le Sénat a votée définitivement, lorsque le projet revint de la Chambre.

Il est fait quelquefois par la Chambre des Députés un abus de cette priorité, en ce sens que tant que la Chambre n'a pas voté le budget, le Sénat ne peut pas s'en saisir; alors il arrive, par exemple, qu'on a besoin du budget pour le 1er janvier, le Sénat reçoit le budget le 25 Décembre. Pendant de longues années, le Sénat a protesté pour interrompre la prescription, mais maintenant, il prend son temps et si on lui envoie le budget trop tard, il vote des douzièmes provisoires, car c'est un phénomène assez curieux de notre vie constitutionnelle, à l'heure présente, que le Sénat, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays civilisés, prend une place chaque jour plus prépondérante.

Source : BIU Cujas

La Justice

Les textes constitutionnels sont complètement muets sur la justice, sauf l'énonciation du principe de la compétence du Sénat, comme juge répressif en matière politique. Il y a dans le Droit constitutionnel une grande controverse classique : est-ce qu'il y a un pouvoir judiciaire ?

Certains théoriciens ont attaché une importance capitale à la solution positive de ce problème.

Il y a un pouvoir judiciaire, il en découle l'indépendance des juges, le monopole à leur profit de la fonction de juger, une organisation hiérarchique avec une autorité suprême supérieure, etc.... En réalité il ne faut pas méconnaître l'intérêt de cette controverse qui a commencé de se dérouler devant l'Assemblée Nationale de 1789 et qui n'est pas encore épuisée. 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. Alors, à l'unanimité, on répond que les juges doivent être indépendants. Et alors 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.

Moyens d'assurer l'indépendance des juges.

Quelles sont les solutions qui nous sont offertes par l'histoire ou par la législation comparée en ce qui concerne l'indépendance des juges. Deux solutions l'élection des juges, l'inamovibilité des magistrats.

I°) L'élection.

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 16 - 24 août 1790 impose des conditions

Source : BIU Cujas

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 , mais ensuite on supprima les conditions de capacité et on abaissa l'âge à 26 ans, de sorte qu'on vit devenir juges des peintres, des graveurs, des commis, des jardiniers.

L'élection 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.

Le résultat est le suivant : les juges élus sont entourés de la considération moyenne, 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 tout à fait exceptionnel et extraordinaire.

Par conséquent, 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 qui disait :

" 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 pas imaginer un autre système de choix des députés que l'élection, tandis qu'il y a d'autres systèmes de choix des juges, alors, restons fidèle au système qui a été confirmé par l'expérience.

Source : BIU Cujas

2°) L'inamovibilité.

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'avis 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, ont suspendu l'inamovibilité de la magistrature afin de l'épurer. (En France, ce fut la faute de la loi de 1833).

La Justice Politique

Justice politique.

L'existence de la justice politique est un fait général, qui se justifie de la façon suivante :

Pourquoi une organisation spéciale pour juger les crimes politiques.

1°- 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 deshonorant, il faut que le juge puisse apprécier toutes les circonstances.

Mais, en somme, la justice politique trouve surtout son excuse dans le souci de la défense des institutions politiques.

Divers types de hautes Cours.

1°- On confie la justice politique à la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, par exemple en France, on la confierait à la Cour de Cassation. Cela a l'inconvénient indiqué tout à l'heure, on n'a pas de juges indépendants à l'égard du pouvoir, d'autre part, on peut avoir des juges trop stricts.

Source : BIU Cujas

2°- Il y a le système des corps judiciaires spéciaux.

3°- Il y a le système français, c'est la seconde Chambre, la Chambre, qui devient Haute Cour de Justice pour juger les crimes politiques.

En France, justice politique confiée au Sénat.

C'est en France le Sénat, qui joue le rôle de juridiction répressive. Il a une double compétence : il est compétent en premier lieu en raison de la qualité des personnes, "ratione personae" et compétent en second lieu en raison de la qualité des infractions qui lui sont déférées, c'est la compétence "ratione materiae".

Compétence ratione personae.

I°) Le Sénat est compétent pour juger certaines personnes, ce sont :

I- Le président de la République.

2- Les Ministres.

Le Président de la République est en principe irresponsable, mais il est responsable en cas de haute trahison, la haute trahison n'est pas définie par la constitution ni par la loi, mais on pourrait imaginer une haute trahison du Président de la République, et dans ce cas, cet acte serait exclusivement de la compétence de la Haute Cour de Justice. D'autre part, si le Président de la République commet une infraction de droit commun (homicide par imprudence) il est responsable devant la Haute Cour de Justice.

Crimes des Ministres. Compétence du Sénat, facultative pour la Chambre.

Le Sénat est compétent en second lieu pour connaître des crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Mais cette compétence est facultative, les ministres sont toujours responsables de leurs crimes, mais en principe ils sont responsables de leurs crimes devant la juridiction ordinaire, c'est-à-dire devant la Cour d'Assises, et c'est ainsi que M. Baihaut, Ministre des Travaux Publics qui au moment de Panama avait reçu certaines sommes de la Compagnie de Panama pour faire voter les lois autorisant les obligations à lots, a été

Le cas Baihaut.

Source : BIU Cujas

poursuivi devant la Cour d'Assises et condamné par elle.

Les procès Malvy et Raoul Péret.

Mais la Chambre des Députés peut prendre l'initiative de mettre le ministre en accusation, et alors le ministre est jugé par le Sénat constitué en Cour de justice. Sous la troisième République, cette procédure (qui nous vient d'Angleterre où elle prend le nom d'impeachment) a été mise en oeuvre deux fois, une première fois pour M. Malvy (condamné au bannissement, le 6 Août 1918, une seconde fois pour M. Raoul Péret, qui fût acquitté (1931). Si donc la Chambre ne bouge pas, le ministre est poursuivi comme un simple particulier.

La Chambre peut dessaisir la justice ordinaire, jusqu'à l'arrêt de la Chambre des mises en accusation renvoyant devant la Cour d'Assises.

L'accusation par la Chambre soutenue par trois membres.

La procédure est réglementée par la loi du 5 Janvier 1918. Du moment que la Chambre des Députés met en accusation, c'est elle qui devrait soutenir l'accusation. C'est ainsi que les choses se sont passées au lendemain de la Révolution de 1830 pour le ministère Polignac, mais en vertu de cette loi du 5 Janvier 1918, l'accusation portée par la Chambre des Députés, est soutenue devant le Sénat par trois membres.

Pouvoirs du Sénat statuant sur mise en accusation par la Chambre.

Toutefois, la Chambre peut désigner un de ses membres pour suivre la procédure. Elle n'a pas usé de cette faculté.

C'est une vieille question, de savoir si le Sénat saisi d'une accusation contre un ministre est soumis à la loi comme les autres juridictions. Quelque séduisante que soit l'affirmative pour les juristes, il faut reconnaître en sens inverse une tradition constitutionnelle d'après laquelle la Chambre Haute qualifie comme elle le juge bon les faits qui lui sont soumis et leur applique telle peine qu'elle juge appropriée. M. Malvy a été déclaré coupable de forfaiture, infraction ignorée du Code et frappé de banissement.

2°) Compétence (ratione materiae) (facultative pour

Le Sénat peut être constitué par le Gouvernement, en cour de justice pour juger les auteurs, quels qu'ils soient, d'attentats à la sûreté de l'Etat et de com-

Source : BIU Cujas

le Gouvernement) plots tendant à changer la forme du Gouvernement.

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 procédure en la matière est contenue dans la loi du 10 avril 1889.

Procédure sur mise en accusation par le Gouvernement.

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 1875, la Cour de Justice a siégé, plusieurs fois, ratione materiae, affaire Boulanger, août 1889; affaire Déroulède (Novembre 1899) affaire Caillaux (Octobre 1918).

Elle a été convoquée au mois de mai 1923 pour juger 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.

M. Malvy, condamné au bannissement; M. Caillaux condamné à l'interdiction de séjour, ont repris avec l'amnistie une place de tout premier plan dans la vie politique, M. Malvy est le président quasi inamovible de la Commission des Finances de la Chambre. Il a refusé à plusieurs reprises de quitter ce fauteuil pour un poste ministériel. M. Caillaux est redevenu ministre des finances; il est président de la Commission des finances du Sénat et il est l'orateur incontestablement le plus écouté de cette Assemblée qui l'avait condamné. Ces faits ne sont pas des arguments en faveur de la justice politique.

Lorsque c'est la Chambre qui poursuit un ministre, l'accusation est soutenue devant le Sénat par trois membres de la Cour de Cassation désignés chaque année, sans qu'il y ait de procès en vue, par la Cour de Cassation, parmi ses membres inamovibles. Aussi, on avait

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

à côté du Président qui est en habit, trois magistrats en robe rouge bordée d'hermine, qui occupent au bureau la place des secrétaires. La Chambre a l'air de se laver les mains de l'accusation qu'elle a portée.

Lorsque c'est le Gouvernement qui poursuit, le Gouvernement désigne son ministère public parmi les membres du Parquet.

On comprend alors dans quelle situation se trouvent certains magistrats. Par exemple, M. Lescouvé, premier Président à la Cour de Cassation, qui a soutenu l'accusation contre M. Caillaux, et qui est appelé à le rencontrer journellement dans des solennités officielles.

Quatrième principe du droit constitutionnel moderne supposé par la Constitution de 1875

LA SUPERIORITE 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, législatif, exécutif, judiciaire; ce sont aussi celles qui organisent les principes des libertés individuelles.

Au point de vue formel, la question qui se pose c'est celle de savoir s'il y a lieu d'établir un régime particulier pour les lois constitutionnelles. A ce problème de principe répondent deux systèmes :

1°.- le système des constitutions souples, dans ce système, la constitution peut etre modifiée, avec la même facilité que les lois ordinaires, et 2°.- 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.

Dans la constitution rigide, on peut mettre ou peu de choses ou beaucoup de choses. Si l'on y met peu de choses, l'essentiel pour le fonctionnement de la vie publique, c'est le système 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 réglementent les libertés civiles et religieuses, prennent des mesures contre le gaspillage des deniers publics, fixent

Source : BIU Cujas

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 de l'Etat à certaines affaires, etc.. On a en Europe une constitution, qui rappelle d'un peu loin à ce point de vue les constitutions américaines, c'est la constitution suisse. Il y a une disposition, qui interdit, par exemple, les jeux sur tout le territoire helvétique et c'est le referendum qui a introduit cette disposition dans la constitution, en outre aussi une disposition qui interdit d'abattre le bétail suivant le rite juif (avant qu'il ait été préalablement assommé).

Il y a un minimum dans le contenu des constitutions, c'est l'organisation des pouvoirs publics. Mais souvent aussi, on y trouve des déclarations de droits, des affirmations de principes. Toutes les constitutions de l'époque révolutionnaire ont contenu des déclarations de droits. La constitution du 3 septembre 1791 est précédée par la célèbre Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. La constitution de 1793, ou constitution montagnarde, est précédée également par une déclaration des droits de l'Homme, teintée d'un peu plus de socialisme. La constitution du 5 fructidor de l'An III est précédée d'une déclaration des droits et des devoirs des citoyens. La constitution de l'An VIII confirme les principes de 1789. Les chartes de 1814 et 1830 contiennent un chapitre sur les droits et devoirs des Français. La constitution de 1848, contient une déclaration des droits. La constitution du 14 janvier 1852 confirme les principes de 1789, et c'est la constitution de 1875, qui est la première à ne contenir aucune espèce de déclaration de principes. Presque toutes les constitutions nouvelles de l'Europe celles qui ont été votées au lendemain de la guerre, contiennent des déclarations de droits, dont beaucoup sont intéressantes. La constitution Allemande de Weimer consacre toute une seconde partie aux droits et devoirs fondamentaux 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 limité ou même supprimé. Le titre II de la Constitution Yougo-Slave sur les droits et devoirs fondamentaux des citoyens est profondément imprégné d'esprit socialiste ou socialisant. La Constitution Polonaise dans son chapitre V contient un paragraphe sur les droits et devoirs généraux des Polonais.

La constitution contient au moins l'organisation des pouvoirs publics.

des principes sur les droits des Citoyens.

Source : BIU Cujas

Les constitutions coûtumières.

Le système de la constitution rigide suppose d'abord la constitution écrite. Avant la fin du XVIIIème siècle, il n'y avait pas de constitutions écrites, les constitutions étaient coûtumières. La France avait des lois fondamentales du royaume, dont il sera parlé au cours d'Histoire du Droit. L'Angleterre donne le type de la constitution coûtumière et souple. En Angleterre, le Parlement 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 montée 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.

Pour être rigide la Constitution doit être écrite

La première constitution écrite nous vient des Etats-Unis. D'abord les Etats particuliers, les anciennes colonies, déclarent leur indépendance, et, avant même de s'être affranchis complètement de l'Angleterre, ils ont des chartes. Il y a surtout la Constitution Fédérale de 1787 que l'on appelle la Constitution de Philadelphie (du nom de la ville où elle fût élaborée). Aussitôt après la constitution américaine de 1787, vient la constitution française du 3 septembre 1791, qui est une constitution monarchique et qui est la première de nos constitutions écrites.

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.

Conséquences de la rigidité

Les conséquences de la rigidité de la constitution sont, en premier lieu, une certaine immutabilité

Source : BIU Cujas

le la Constitution.

.- Une certaine immutabilité juridique.

révolution et ses effets juridiques.

juridique, en second lieu, une certaine supériorité des lois constitutionnelles entraînant la nullité des lois ordinaires, qui seraient contraires à la constitution. C'est le système dit de l'inconstitutionnalité des lois.

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.

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 10 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 au 18 Brumaire de l'An VII par Bonaparte. La constitution de l'An VIII 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 14 janvier 1852 a été renversée par la Révolutiom 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 assez difficile de construire juridiquement cette abrogation des constitutions par la révolution; il suffit de constater le fait.

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 décidait 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.

La Charte du ...in 1814

Source : BIU Cujas

En 1814, Louis XVIII monte sur le trône et il s'aperçoit que cet article 75 est une arme précieuse pour un Gouvernement, alors les légistes de la Restauration disent : "L'article 75 fait partie non de l'édifice politique qui est renversé, mais de l'édifice administratif qui est conservé. Mais cet article est déconstitutionnalisé; il reste dans les institutions de la Restauration avec le caractère simplement législatif.

Avec cette valeur de loi; l'article 75 a subsisté pendant la monarchie de Juillet, la République de 184[illegible] et le Second Empire, il n'a été abrogé que par un décret dictatorial du Gouvernement de la Défense Nationale.

Avec ce système de l'abrogation de la constitution par la Révolution, se posent des questions extrêmement délicates, notamment, celle de savoir quel jour et à quelle heure un régime est tombé.

Au moment où il partait 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.

A - Etablissement des Constitutions

Il y a un système monarchique et un système démocratique.

Comment sont établies les constitutions

I.-Procédés monarchiques

a)Octroi

Le système monarchique apparaît sous deux aspects D'abord le système de l'octroi. Le Roi souverain par un acte de sa volonté, consent librement à octroyer une constitution à ses sujets. La constitution vient d'en haut et tombe sur les peuples. L'octroi est destiné à masquer l'amour-propre du souverain, à sauvegarder les apparences du principe monarchique; il est évident qu'un roi n'abandonne une partie de sa souveraineté que lorsqu'il y est contraint par les circonstances. Au lieu de se laisser arracher une constitution, il aime mieux la concéder.

Le type de l'octroi est celui qui a été appliqué par la Charte du 4 juun 1814. Cette Charte est caractérisée par son préambule qui sera supprimé dans la Charte du 14 Août 1830. Ce préambule qui affirme le droit divin de Louis XVIII, qui affirme sa souveraineté et qui notamment est daté de la dix-neuvième année du règne de Louis XVIII, s'achève par cette formule qui caractérise bien l'esprit dans lequel a été rédigée la Charte du 4 Juin : "A ces causes nous avons [illegible]lontairement et par libre exercice de notre autorité royale accordé et accordons fait concession et

Source : BIU Cujas

octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit". Louis XVIII insiste donc sur 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 rentrer en France et règner comme Louis XIV, il n'aurait pas pu.

b) pacte
La Charte Constitutionnelle du 14 Août 1830.

Le second mode d'établissement de constitution monarchique, c'est le pacte, c'est-à-dire 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. On sait qu'au lendemain des journées de Juillet 1830, Charles X est obligé de partir pour l'exil, il y a alors une période extrêmement troublée comme le sont les périodes de lendemain de révolution. Mais un certain nombre de députés imaginent pour empêcher l'établissement de la République, de faire appel au cousin de Charles X, à 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 établir Louis Philippe et lui donner une sorte de droit, une séance de la Chambre des députés, qui avait été régulièrement dissoute par Charles X, qui 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. Le 14 Août 1830, à la Chambre des Députés, 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, c'est-à-dire qu'il accepte la charte de 1830, et en vertu de ce contrat, immédiatement, le lieutenant général du Royaume Louis Philippe d'Orléans devient Louis Philippe 1er, Roi des Français et s'assied sur le trône. A partir de ce moment, le procès-verbal au lieu de dire : Son Altesse Royale le Lieutenant du Royaume, dit : Sa Majesté Louis Philippe 1er, Roi des Français. Voilà la procédure du pacte.

II-Procédés démocratiques La Convention.

Les procédés démocratiques d'établissement des constitutions sont au nombre de deux :

1°.- Le procédé de la convention. Le mot de convention nous vient d'Amérique et désigne une assemblée chargée d'établir ou de réviser une constitution. La

Source : BIU Cujas

France a connu ce procédé avec la Constituante de1791, avec la Convention de 1792, avec la Constituante de 1848, et avec l'Assemblée Nationale qui s'est réunie à Bordeaux, le 8 février 1871 et qui a fait à Versaille la constitution qui nous régit aujourd'hui.

Le vote populaire ou plébiscite.

2°.- Le plébiscite, c'est-à-dire le vote populaire. Le vote populaire peut être antérieur ou postérieur. Il est postérieur quand une autorité a rédigé une constitution et la soumet au peuple pour qu'il l'approuve. Il est antérieur quand 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 14 janvier 1852, Au lendemain du coup d'Etat du 2 décembre 1851, Louis Napoléon le Prince Président, convoque le peuple et lui demande le mandat de faire une constitution.

Révision des Constitutions.

Lorsqu'il s'agit d'une constitution, qui a été établie par pacte ou octroi, la constitution est révisée en la forme des lois ordinaires. De 1814 à 1848, en France, la constitution peut être modifiée, comme les autres lois, c'est-à-dire par l'accord de la couronne, de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés. Nous avons eu ainsi toute une série de modifications. Alors que la Charte du 4 juin 1814 portait que la Chambre des Députés était élue pour cinq ans et renouvelée chaque année par cinquième, la loi de 1824, dite loi de Villèle ou de Septennalité, établit que la Chambre est nommée pour sept ans et renouvelable intégralement tous les sept ans. De même, au lendemain de la mort du Duc d'Orléans, en 1841, est votée une loi constitutionnelle sur la régence.

Mesures de stabilité prises par les constitutions 1°.- Délai.

Mais il arrive souvent que les constitutions prennent à leur profit des mesures de stabilité. Ce sont :

1°.- Le délai, la constitution ne pourra pas être révisée avant que soit expiré un certain délai. C'est ce que décident notamment la constitution de 1791, la constitution de l'An III et la constitution de 1848.

La constitution du 3 septembre,1791, organise ainsi sa propre stabilité : l'Assemblée législative est élue pour deux ans. Pour que la constitution puisse être révisée, il faut qu'une législature, c'est-à-dire une Chambre élue pour deux ans, émette le voeu de révision, le voeu dort, attendant d'être confirmé. Il faut en effet que la seconde législature émette le même voeu, ce second voeu dort encore, il faut en effet, que la troisième législature émette encore le même voeu. Alors si trois législatures successives ont

Source : BIU Cujas

émis le voeu de révision, une Assemblée constituante est élue, c'est-à-dire que la quatrième législature se verra adjoindre 250 membres. L'Assemblée ainsi constituée procédera à la révision et cette oeuvre une fois terminée, les 250 supplémentaires rentrent dans la vie privée.

La constitution est du 3 septembre 1791; la constitution n'aurait donc pu être modifiée que plus de sept ans après(trois législatures émettant le voeu, la quatrième procéderait à la réunion) Or, dans les sept ans écoulés, depuis le 3 septembre 1791, nous avons eu la convention et la constitution de l'An III et nous sommes tout près de la Constitution de l'An VIII, toutes ces précautions prises par les constitutions pour s'affirmer immuables pendant un certain temps, sont des barrières de papier qui n'ont que fort peu d'importance et d'efficacité.

On trouve la même précaution dans la constitution polonaise actuelle. Elle déclare que la deuxième Diète, c'est-à-dire la deuxième législature élue sur la base de la présente constitution, pourra procéder à une révision de la loi constitutionnelle, mais qu'ensuite il faudra attendre 25 ans. Il est évident que cette disposition ne sera pas plus immuable que les autres dispositions ordinaires, un peuple ne peut pas se lier les mains à ce point.

2°.L'initiative réservée.

2°.- L'initiative réservée : l'initiative de la révision de la constitution est réservée à certaines autorités, qui présentent des garanties particulières de stabilité. Dans la constitution directoriale de l'An III, alors que l'initiative des lois ordinaires appartenait exclusivement aux Cinq Cents, c'est-à-dire à l'élément jeune, à l'élément populaire du Parlement, à celui qui " était l'imagination de la République" l'initiative de la révision constitutionnelle était réservée au Conseil des Anciens qui était :" La raison de la République".

Dans la constitution (d'abord consulaire puis impériale) de l'An VIII, seul le Sénat conservateur pouvait prendre l'initiative de la révision. Enfin dans la constitution de 1875, il était entendu que, tant que le Maréchal de Mac-Mahon serait Président de la République, lui seul pourrait prendre l'initiative de la révision (article 8 de la loi du 25 février 1875).

3°.Une majorité exceptionnelle.

3°.- Une majorité exceptionnelle, soit pour le voeu de révision, soit pour décider la révision de la constitution. Dans la constitution de 1848, le voeu de révision devait être émis par la majorité des trois quarts. Il arriva que Louis Napoléon Bonaparte avait été élu en 1848 Président de la République pour

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

quatre ans, et qu'au bout de ces quatre ans, il n'était pas rééligible.

Or, un Président de la République, qui représente une dynastie, supporte difficilement au bout de quatre ans d'etre renvoyé, alors qu'il a pour lui la majorité du peuple. Louis Napoléon Bonaparte, demanda à l'Assemblée Législative de réviser la constitution, de façon à pouvoir etre réélu. La majorité de l'Assemblée législative émit le voeu, mais non point la majorité exceptionnelle des trois quarts. Alors le prince Président se trouva acculé à cette alternative, ou de s'en aller, ou de faire le coup d'Etat.

4°.-La Convention.

4°.- La constitution ne peut être modifiée que par une convention, c'est-à-dire par une Assemblée spéciale.

5° Le referendum.

5°.- La constitution ne peut être modifiée que par le referendum(V. Supra - la révision de la constitution de 1875)

6° Une procédure spéciale. La procédure spéciale prévue par la Constitution de 1875.

6°.- La constitution ne peut être modifiée qu'en vertu d'une procédure spéciale. C'est le système actuellement en vigueur dans la constitution de 1875. En effet, l'article 8 de la loi du 25 février est ainsi conçu : " Les Chambres auront le droit, par déli-"bération séparée, prise dans chacune à la majorité ab-"solue des voix, soit spontanément, soit sur la deman-"de 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 résolu-"tion elles se réuniront en Assemblée Nationale pour "procéder à la révision. Les délibérations portant ré-"vision des lois constitutionnelles en tout ou en "partie devront etre prises à la majorité absolue des "membres composant l'Assemblée Nationale. La forme ré-"publicaine 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

Source : BIU Cujas

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.

Cette procédure spéciale se déroule en deux phases : 1° - la décision sur le principe et le domaine de la révision, 2° La décision sur la révision elle-même.

1°.-Le voeu de révision.

1° - Et d'abord 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 deux Chambres, séparément, émettent un voeu déclarant qu'il y a lieu de procéder à cette révision. La loi constitutionnelle du 25 février porte cette formule que " les voeux " de révision doivent être émis par " délibération séparée ". Que signifie ce terme de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 " par délibération séparée " ? On l'a interprété de la façon suivante : lorsqu'il s'agit d'un projet de loi ou d'une proposition 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 perd l'initiative de le voter à son tour, si cela lui plaît et en pleine liberté.

Le voeu de révision ouvre la procédure mais aussi en limite le domaine (V. infra).

2° Réunion de l'Assemblée Nationale à Versailles.

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.

Siège de l'Assemblée Nationale.

C'est à Versailles, d'abord pour un motif théorique, qu'il faut mettre l'Assemblée Constituante, 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.

Convocation de l'Assemblée Nationale

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.

Source : BIU Cujas

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.

Réglement de 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 1848. En 1879; 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 1848. En 1884 et en 1926; 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 1848; il est beaucoup moins perfectionné que le règlement actuel de la Chambre des Députés et notamment, il ne limite pas le temps de parole.

Bureau de l'Assemblée nationale.

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.

Majorité nécessaire pour les votes de la révision.

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, il peut y avoir des députés démissionnaires ou des députés morts; cela importe peu, 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 modifiée que par 451 suffrages.

Pouvoirs de l'Assemblée.

Les pouvoirs de l'Assemblée sont pratiquement illimités. L'Assemblée Nationale est souveraine ne peut faire des lois ordinaires, elle peut faire des lois constitutionnelles, elle peut faire, en réalité, tout ce qu'elle veut

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 membre 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)

Source : BIU Cujas

Il en résulte qu'à Versailles les sénateurs sont dans une infime minorité, dans ces conditions la Chambre des Députés pourrait décider des modifications, qui seraient absolument contraires au voeu du Sénat qui 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 financières. Alors à partir de 1879 et 1884 il a été décidé que l'Assemblée Nationale ne pourrait faire porter son action que sur le domaine défini par les deux voeux de révision.

Le système de la déconstitutionnalisation

L'Assemblée applique volontiers le système de la déconstitutionnalisation pour faire gagner du temps et ne pas prolonger un séjour à Versailles, elle se borne à enlever le caractère constitutionnel à certaines dispositions, ou à les abroger, 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 en 1884.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut être l'objet d'un voeu de révision.

En vertu de l'article 2 de la loi constitutionnelle, du 14 Août 1884, la forme républicaine du Gouvernement ne peut pas être l'objet d'un voeu de révision. Les Républicains étant en majorité à ce moment 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 seraient sans force devant les faits.

Critique du système de la révision de la constitution.

En théorie, notre système de révision de la constitution, prête à toutes sortes de critiques : D'abord le peuple n'est pas consulté, au cours d'une législature, les Chambres peuvent décider de procéder à la révision constitutionnelle. En second lieu, il n'y a pas de garantie de maturité, les Chambres émettent le voeu de révision, elles s'en vont 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 lieu d'abord, à la discussion devant la Chambre, ensuite à la discussion devant le Sénat ou inversement. Il faut ajouter en outre, que le Sénat, qui représente dans notre Constitution l'élément de modération et de stabilité, se trouve en minorité à l'Assemblée Nationale, lorsque les membres du

Source : BIU Cujas

Parlement sont confondus sans distinction entre les deux Chambres. En outre, 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 : la Constitution dit que le Président de la République a le droit de demander une seconde délibération qui ne peut être refusée. 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 pous 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. Rappelons les trois révisions:

1°.- 1879 Siège des pouvoirs publics;
2°.- 1884 Réforme du Sénat;
3°.- 1926 Caisse d'Amortissement.

Le système de l'inconstitutionnalité des lois

2°.- La superlégalité constitutionnelle.

La seconde conséquence du principe de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires, c'est la"superlégalité" constitutionnelle. Les lois faites par le Parlement, en contradiction avec la constitution, devraient être nulles et de nul effet. C'est le système dit " de l'inconstitutionnalité des lois.Sur le principe tout le monde se trouve d'accord, les lois ordinaires ne doivent pas modifier ou contredire les lois constitutionnelles. Mais à ce principe, il faut une organisation pratique et juridique, il faut une sanction.

Les garanties de cette superlégalité.

Ici l'histoire et le droit constitutionnel comparé nous offrent deux grandes catégories de garanties:

1°.- La solution politique;
2°.- La solution juridictionnelle ou judiciaire.

1° La solution politique. La jurie constitutionnaire de Sieyès. Le Sénat conservateur de la constitution de

Dans la solution politique, c'est un corps politique qui est chargé de prononcer la nullité des lois ordinaires, qui seraient en contradiction avec la constitution. Dans ce système, il y a dans l'organisme constitutionnel un corps, dont la mission est de veiller au respect de la constitution par toutes les autorités publiques. Ce système avait été imaginé par Sieyès, au moment de l'élaboration de la constitution

Source : BIU Cujas

l'An VIII

directoriale de l'An III; Sieyès avait proposé devant la Convention qu'il y eut "une Jurie constitutionnaire". Elle devait avoir pour mission de juger tous les actes des autorités publiques par rapport à la constitution.

Le système de la Jurie constitutionnaire n'a pas pénétré dans la constitution directoriale de l'An III, mais Sieyès est arrivé à la faire admettre par la constitution consulaire du 22 Frimaire de l'An VIII. Dans cette constitution il y avait un corps suprême, que l'on appelait le Sénat "conservateur" qui avait pour mission de veiller au maintien de la Constitution. Il s'appelait conservateur précisément parce qu'il avait pour mission de conserver la constitution.

Les listes de confiance de la constitution de l'An VIII

Cette constitution consulaire de l'An VIII établit un édifice assez étrange et extrêmement complexe dont l'objet principal est de masquer l'autorité individuelle et exclusive de Bonaparte, Premier Consul. Il y a tout d'abord, une suppression réelle du droit de suffrage, de notabilité ou d'éligibilité. Les citoyens au nombre d'environ cinq millions, choisissent le dixième d'entre-eux, qui forme la liste des notabilités que d'en haut, le Premier Consul choisira les autorités communales, les citoyens inscrits sur la liste des notabilités communales choisissent le dixième d'entre eux qui forme la liste des notabilités départementales et c'est là que le Premier Consul choisira les autorités départementales. A leur tour, les citoyens inscrits sur les listes des notabilités départementales choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste des notabilités nationales. Il y a donc une présentation qui part d'en bas, et puis en haut, il y a une autorité qui choisit dans la masse, Sieyès exprimait cette idée par l'image dite de la pyramide, et il disait : " la confiance doit venir d'en bas et le pouvoir doit venir d'en haut".

Le recrutement du Sénat de la Constitution de l'An VIII.

Au sommet de cette organisation, il y avait deux pouvoirs publics, qui paraissaient dans une certaine mesure égaux en droits, le Premier Consul (ensuite l'Empereur) et puis le Sénat, le Sénat, qui dominait tout cet organisme se recrutait, en principe, lui-même. Quand un siège devenait vacant, c'était le Sénat qui nommait le Sénateur qui devait occuper ce siège. L'originalité théorique du système constitutionnel est d'être dominé au sommet par un organisme absolument indépendant, puisqu'il se recrute lui-même et ne doit rien théoriquement à personne. En fait, la constitution de l'An VIII apportait tout de suite à cette théorie une exception, qui fut ensuite très aggravée. Le Sénat n'avait pas la liberté absolue de choisir, il devait choisir sur une liste de trois membres pour chaque

Source : BIU Cujas

siège, un membre étant présenté par l'Empereur, un membre par le Tribunat, un membre par le Corps législatif. Si deux autorités faisaient un choix, ce choix s'imposait au Sénat. Le choix de l'Empereur était celui qui s'imposait, d'autant mieux que l'Empereur avait des moyens de pression singuliers sur les sénateurs, puisqu'il leur donnait des titres de noblesse, ce à quoi ils tenaient, des décorations, ce à quoi ils tenaient encore, mais surtout des dotations pécuniaires que l'on appelait des " sénatoreries", ce à quoi ils tenaient davantage, il leur donnait un château, un palais dans une province, avec obligation d'y résider un certain temps, il leur donnait en même temps les rentes nécessaires pour y mener le train digne de leur rang.

Ce Sénat conservateur, en outre, était celui qui nommait les membres du Corps législatif, et les membres du Tribunat, c'est-à-dire les membres des deux Chambres, c'était lui qui les choisissait sur les listes des notabilités nationales. C'est ce Sénat conservateur qui était chargé de veiller au maintien de la constitution.

Au cours de son existence, de l'An VIII à la chute de Napoléon ler, sous la présidence de Sieyès, ce Sénat n'a fait à peu près rien. Il n'a jamais annulé aucun acte de Bonaparte, et cependant on sait que Bonaparte avait un respect très limité de la légalité. Il organisa dans son sein une commission de la liberté individuelle et une commission de la liberté de la presse; il s'agissait de dénoncer publiquement les atteintes à la liberté des individus ou à la liberté de la pensée, et ces deux commissions n'ont jamais rien fait. Ce n'est que quand Napoléon fut définitivement tombé que le Sénat se souvint des atteintes multiples que Napoléon avait portées aux libertés, à la constitutionnalité et à la légalité, et se fondant sur ces atteintes, déjà oubliées, le Sénat prononça la déchéance de l'Empereur. Cette Assemblée, qui avait été comblée des bienfaits de l'Empereur, n'avait qu'une préoccupation, c'était de rester Sénat dans le régime suivant, et surtout de conserver les fameuses sénatoreries avec leurs précieuses dotations.

Le Sénat de la Constitution de 1852.

La constitution du 14 Janvier 1852 imite sur ce point, comme sur tant d'autres, la constitution de l'An VIII. Elle institue,un Corps Législatif, élu par le peuple, et ensuite un sénat, dont les membres sont nommés librement par l'Empereur et pour leur vie tout 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

Source : BIU Cujas

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 et 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 la loi 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 par la Constitution qui fut approuvée par le peuple au mois de Mai 1870, le Sénat devient une seconde Chambre ordinaire comme le Sénat de la République de 1875, et il étudie les lois au point de vue de leur rédaction, au point de vue de leur opportunité, au point de vue de leur constitutionnalité. On peut donc dire qu'en France, l'examen de la constitutionnalité par un corps politique a subi un echec à peu près complet.

La solution juridictionnelle ou judiciaire.

2°.- La solution juridictionnelle. C'est la plus logique, puisqu'en somme la question de la constitutionnalité est une question de droit et que les juges sont appelés à statuer sur les questions de droit.

Il y a deux aspects de ce contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

1°.- Le contrôle par voie d'action

2°.- Le contrôle par voie d'exception

Le contrôle juridictionnel par voie d'action

Dans le contrôle par voie d'action, soit les citoyens, soit des autorités déterminées, peuvent attaquer la loi devant un tribunal et en demander l'annulation. Il y a une offensive des citoyens et des autorités déterminées, qui peuvent, devant les tribunaux, demander l'annulation de la loi. Il paraît que ce système existerait au Mexique. C'est l'Amparo. D'après cette belle institution, il n'y aurait pas de citoyens plus libres et mieux garantis que les citoyens du Mexique, puisqu'ils peuvent à tout moment attaquer une loi devant la Cour Suprême et inviter la Cour Suprême à se prononcer sur la nullité de cette loi. La Révolution en permanence dément ce tableau théorique.

Ce qui est plus intéressant, ce sont les tentatives, qui ont été faites au lendemain de la guerre par certaines constitutions nouvelles. Dans la nouvelle Constitution de Tchécoslovaquie, article 2 de la loi préliminaire, il y a un tribunal constitutionnel

Source : BIU Cujas

chargé de statuer sur la conformité des actes des autorités publiques quelles qu'elles soient, avec la constitution Tchécoslovaque. De même, dans la nouvelle constitution autrichienne, qui a été 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 conformité des lois des provinces avec la constitution fédérale et de juger aussi de la conformité des lois fédérales avec la constitution de la fédération.

Dans ces divers systèmes, lorsque l'on peut attaquer la loi par voie d'action et qu'on obtient une décision de la juridiction compétente, la loi se trouve annulée, elle est comme si elle n'avait jamais été votée.

Le contrôle juridictionnel par voie d'exception.

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 contente de 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 est une loi qui 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 la loi qui interdit le travail de nuit dans les boulangeries. Il affirme que cette loi est inconstitutionnelle par conséquent, il ne peut pas être puni. Voilà une application d'inconstitutionnalité. 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, proclamé dans la constitution. Un citoyen est poursuivi devant la juridiction compétente pour payer l'impôt sur le revenu, il déclare que cet impôt est contraire à la constitution, que, par conséquent, il ne le doit pas. Voilà l'exception d'inconstitutionnalité.

L'exception d'inconstitutionnalité aux Etats-Unis.

Le système de l'exception d'inconstitutionnalité fonctionne aux Etats-Unis, et non, comme on le croit trop souvent, devant la seule Cour Suprême. L'appréciation de la constitutionnalité des lois appartient

Source : BIU Cujas

à toutes les juridictions des Etats-Unis de quelque degré qu'elles soient. On est poursuivi devant un juge de paix pour violation à une disposition quelconque, et pour se voir appliquer une amende, on peut alléguer que cette loi est inconstitutionnelle qu'elle ne doit vous 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 en ce qui concerne l'inconstitutionnalité, n'a qu'un effet relatif. C'est ce qu'on appelle la relativité de la chose jugée, c'est-a-dire qu'un patron boulanger ayant été traduit devant une certaine juridiction et ayant été acquitté à raison de l'inconstitutionnalité de la loi, la loi subsiste, un autre patron boulanger peut donc être poursuivi devant une autre juridiction et cette juridiction 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. Dans ce cas, d'après un usage à peu près constant, quand la Cour Suprême a statué sur l'inconstitutionnalité d'une loi, la législature retire cette loi, s'inclinant devant l'autorité du pouvoir judiciaire.

Ce système est très apprécié aux Etats-Unis, les Américains y tiennent comme à une des dispositions les plus fondamentales de leur constitution. Toutefois, il ne fonctionne pas sans frottements, Les inconvénients de ce système 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. L'inconvénient, c'est de créer dans une certaine mesure; l'incertitude de la loi. Ainsi la loi qui interdit le travail de nuit dans les boulangeries a fonctionné pendant de nombreuses années puis tout d'un coup, les tribunaux l'ont déclarée inconstitutionnelle. Il y a aussi certains abus du pouvoir judiciaire, non pas dans la Fédération, non pas de la part de la Cour Suprême, mais de la part des juridictions de certains Etats. Dans ces Etats, les juges sont élus. Or, il n'y a aucune raison pour qu'une autorité judiciaire élue 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 raison pour qu'un tribunal soit supérieur à un Conseil Municipal ou à une législature. Il arrive souvent que les juges mêlent des

Source : BIU Cujas

préoccupations politiques ou même purement électorales à l'examen qu'ils font subir à la constitutionnalité des lois. On donne l'exemple suivant : Les Américains se sont préoccupés, comme beaucoup d'autres Etats, de l'abus des boissons alcooliques, ils sont arrivés à l'exagération la plus absolue, mais avant d'arriver à la règle actuelle, ils voulaient réglementer les cabarets ou " saloons". Il y avait une loi intitulée " loi tendant à punir certains délits et attentats". Or, les juges étant élus ont besoin comme agents électoraux, des tenanciers de cabarets. Pour ne pas mécontenter ces électeurs influents; ils ont imaginé d'annuler la loi sous prétexte d'insuffisance du titre. Ils ont déclaré que le titre devrait être ainsi conçu : "Loi tendant à prévoir, définir, et punir certains attentats"et les tenanciers de bars ont été relachés purement et simplement.

Il y a certains avantages au système de l'inconstitutionnalité, il donne une garantie contre l'omnipotence parlementaire, contre les abus du parlementarisme, et en outre, il a l'avantage de la logique, il est évident que la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires doit avoir comme conséquence normale la nullité de la loi ordinaire, qui est en contradiction avec la loi constitutionnelle. Cependant le système de l'inconstitutionnalité des lois n'est pas admis dans le droit français.

Le droit français a évolué différemment du droit américain et cependant la constitution américaine est, comme les constitutions françaises, muette sur la possibilité pour un tribunal de déclarer nulle une loi ordinaire, qui est en contradiction avec la loi constitutionnelle. Tout ce système de l'inconstitutionnalité des lois est une création purement jurisprudentielle.

Si le droit français a évolué d'une façon différente du droit américain, cela tient à des circonstances historiques. Les Etats, qui font partie de la Confédération américaine, ont commencé par être des colonies à charte, la couronne anglaise avait conféré à chacune une constitution particulière, une charte, lorsque les autorités des colonies émettaient un ordre, les citoyens avaient l'habitude de contrôler la conformité de cet ordre avec la charte, et au cas où il leur semblait que cette conformité n'existait pas, ils se plaignaient à la métropole, à la couronne. De sorte que les Américains ont pris de très bonne heure l'habitude de contrôler la conformité de leurs lois avec leur texte constitutionnel. L'habitude fut gardée.

Au contraire le droit français est parti de la

Source : BIU Cujas

Le droit positif français n'admet pas le contrôle des lois par les tribunaux.

Révolution, et le sentiment de la Révolution à l'égard de la magistrature était un sentiment de méfiance, en raison des abus commis par les anciens parlements et Cours souveraines. A la séance du 14 Mars 1790, Thouret qualifie la magistrature " un asile de réaction". La loi du 24 Août 1790 porte : " les tribunaux ne pourront ni directement, ni indirectement prendre aucune 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 arrêts de règlement, c'est aussi la condamnation du système de l'inconstitutionnalité. La constitution du 3 septembre 1791, titre III, chapitre V, article 3, répète : "Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ni suspendre l'exécution des lois " Enfin, il y a l'article 127 du Code pénal : "Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique, les juges qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit 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 ". Voilà le droit positif actuel.

Cependant, il y a des autorités considérables, notamment M. Henri Berthélémy, Doyen Honoraire de la Faculté de Droit de Paris qui déclarent qu'en dépit de ces textes, les tribunaux ont le droit d'examiner la conformité de nos lois avec la constitution. Leur argumentation est extrêmement intéressante et séduisante, mais quant à moi, je considère qu'elle se heurte au droit positif. Je ne crois pas, d'autre part, que ce soit de l'intérêt du pouvoir judiciaire de le jeter dans les luttes des partis.

Source : BIU Cujas

C O N C L U S I O N

Ce cours a passé en revue des problèmes que les évenements ont mis au premier plan de l'actualité.

Les difficultés morales, politiques, économiques, financières, monétaires, au milieu desquelles se débat le monde présent, ont fait lever, de tous les points, un vent général d'insatisfaction.

C'est le principe même de la démocratie et du Régime représentatif qui est remis en question.

Tout récemment, un ancien Président du Conseil, M. Tardieu, qui, dans un retentissant volume " Pour en sortir", avait présenté un plan complet de révision constitutionnelle, vient de déclarer avec non moins de retentissement que le régime est imperfectible.

Cependant les peuples qui ont abandonné les traditions démocratiques (notamment l'Allemagne d'Hitler) ne sont pas plus tranquilles ni plus heureux, ni plus forts, ni plus riches.

Il ne suffit pas de se considérer, il faut se comparer.

Notre Régime peut appeler des retouches. Il est le seul qui puisse durer. Les dictatures ne sont que des opérations chirurgicales.

Si, par sentiment, on n'aime pas la démocratie, il faut la préférer par raison.

La démocratie réclame l'effort constant. Il faut lutter sans trêve pour la justice, le droit, la liberté la patrie.

F I N

Cours terminé d'imprimer le 15 mai 1935.

Source : BIU Cujas